Cuartas Jornadas de **Ciencia Política del Litoral**

COMPILADORES

Andrea Bolcatto

María Jimena García Puente

Esteban Kaipl

Marina Martínez

Milagros Sosa Sálico

Magdalena Candioti

FHUC UNL • FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS

FCJS UNL • FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Universidad Nacional del Litoral
4tas Jornadas de Ciencia Política del Litoral ; compilado por Andrea Bolcatto ... [et al.]. - 1a ed . - Santa Fe : Universidad Nacional del Litoral, 2019.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-692-192-3

1. Ciencia Política. I. Bolcatto, Andrea, comp. II. Título.
CDD 320.0711

4° Jornadas de Ciencia Política del Litoral

Compiladores:
Andrea Bolcatto, María Jimena García Puente, Esteban Kaipl, Marina Martínez, Milagros Sosa Sálico y Magdalena Candioti

Autoridades

Universidad Nacional del Litoral

Enrique Mamarella | Rector

Claudio Lizárraga | Vicerector

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 Sálico, Jimena García Puente, Esteban Kaipl

Representantes estudiantiles: Claudio Roy Fiederer, Magalí Mahieu, Sabrina Rivas

Carrera de Ciencia Política

Coordinación académica: Ma. Jimena García Puente

Comité organizador de las Jornadas

Andrea Bolcatto, María Jimena García Puente, Esteban Kaipl, Milagros Sosa Sálico, Marina Martínez, Magdalena Candioti, Mariana Perticará y Ayelén García Gastaldo

Índice

Presentación

Eje 1: Estado, Gobierno y Políticas Públicas

1. Gobierno abierto: impresiones sobre el caso entrerriano
Aranzazú Arangui, C. Germán Beber y Antonella Weiss

2. El funcionamiento del cupo laboral para trabajadores/as con discapacidad en el ámbito público nacional
Sergio Hernán Blogna Tistuzza

3. Primeros avances hacia la construcción de conocimiento orientado a Políticas Públicas Locales en Seguridad. El caso del Distrito Suroeste de la Ciudad de Santa Fe
Ornella Ciocc, Mariano Hoet y María Cristina Marana

4. Privatización de lo público y destrucción de lo común en Santa Fe: el conflicto por el Parque Alberdi
María Fernanda Frangella

5. El Estado como proyecto político. El caso del Estado argentino desde principios del siglo XXI
María Jimena García Puente, Carolina Lauxmann y Emilia Ormaechea

6. Políticas de Transferencias Monetaria Condicionadas: ¿Una nueva forma de gubernamentalidad?
Agustina Misiak y Diego Alejandro Zehringer

7. Las políticas de género de Cambiemos. Análisis de las acciones del Instituto de la Mujer desde una perspectiva feminista
Guadalupe Jancik y Sacha Lione

8. El Estado santafesino frente a la provisión de servicios sociales. Análisis del presupuesto durante los años 90, la crisis y la postconvertibilidad
Mauricio Moltó

9. La fractura hidráulica en Entre Ríos y Neuquén (2010-2017)
Mariano Novas

10. La cultura como herramienta en la construcción de ciudadanía: El "Tríptico de la Imaginación" de la ciudad de Santa Fe (2008/2017)
Maela Pascullo

11. Rupturas epistemológicas para pensar la planificación social como ejercicios de intersubjetividad transformadora
Mario Ale Siede

Eje 2: Análisis Político, Opinión Pública y Comunicación

1. Nuevas identidades políticas: las estrategias de construcción política en el PRO
Julián Bilmes y Agustín Zuccaro

2. Medios de comunicación y política migratoria europea: influencias y cambios centrales
Sabrina Mansutti

3. Comunicación y gobiernos: tecnologías y medios desde una perspectiva histórica
Mariana Perticará

Eje 3: Teoría, Filosofía e Historia Política

1. Con poco lugar para los débiles. Enemigos y adversarios en el fenómeno populista
Cristian Acosta Olaya

2. Emociones y motivación en la filosofía política contemporánea
Nicolás Alles

3. El solapamiento entre escuela y centro clandestino de detención. Las memorias y desmemorias de la represión en una escuela paranaense
Karen Noemí Balcar y María Virginia Pisarello

4. Monoteísmo e intolerancia en la filosofía de David Hume
Ileana P. Beade

5. Avances en la descentralización durante el demoprogresismo. Los Consejos Escolares y Médicos, 1932-1935
Viviana Bolcatto y Cecilia Rambaudo

6. La disputa por la marca. Los radicalismos y sus batallas electorales. Santa Fe, 1912-1920
Bernardo Carrizo

7. De la filosofía al liberalismo político. Una lectura de John Rawls
Esteban Dominguez

8. Dos lecturas maquiavelianas. Arendt, Althusser y el problema de la fundación
Andrés N. Funes

9. Raíces y fuentes del pensamiento sociológico del Peronismo
Alejandro Gonzalo García Garro

10. Hacia una revisión de la idea de "crítica" en la Filosofía de la Liberación: Enrique Dussel, Jacques Rancière y Raquel Gutiérrez Aguilar
Juan D. García

11. Relaciones entre burocracia y explotación en Santa Fe. Una reconstrucción a la luz de la política comparada
Aquiles Kobialka

12. Nuevos horizontes para nuestra Constitución. Ideas sobre reforma constitucional en tres profesores de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (1930-1950)
Ignacio A. López

13. Transiciones a la democracia y ambientes inciertos. El 73´ y el 83´; el caso santfesino
Marcelino Maina

14. Entre el optimismo y el desencanto. La Reforma Universitaria y su recepción en la prensa de Entre Ríos (1918-1921)
Nicolás Motura y Osvaldo Vartorelli

15. El "sí mismo como otro" en los relatos de la cárcel y el exilio
María Virginia Pisarello

16. Notas para el abordaje del fenómeno de la población obrera sobrante desde la perspectiva de la Teoría del Reconocimiento
Ruben Alejandro Puca Vilte

17. De Reutemann a Obeid. El PJ santafesino y la búsqueda de un candidato para las elecciones de 1995
Rinaldi Mariano

18. La estabilidad de las coaliciones políticas. Elementos para su problematización
Amancio Vázquez

Eje 4: Democracia, Partidos Políticos y Movimientos Sociales

1. #NIUNAMENOS, una mirada al uso del Facebook en una ciudad intermedia
Julieta Capelari, Alejandra Cuello Venturini y Ramón Monteiro

2. El movimiento se conforma andando. Conformación del "Espacio Verdad y Justicia por Silvia Suppo"
Silvia Dejon

3. Procesos de territorialización del voto en localidades del departamento Paraná (Entre Ríos): la dinámica electoral en las elecciones 2015 y 2017
Leonardo Exequiel Dittrich

4. ¿Control de los ambientes sociopolíticos como característica obligatoria para los partidos socialistas de masas? – Un acercamiento comparativo entre el Partido Socialista de Argentina y el Partido Socialdemócrata Alemán en el periodo de su consolidación institucional
Robert J. Kranz

5. Discurso Sindical y Reforma del Estado. Análisis de los pronunciamientos gremiales en los primeros años del gobierno de Menem (1989-1991)
Camila Luna

6. Las nuevas reglas del juego político santafesino (2003-2007)
Corina Marenoni y Joaquín Eduardo Rosas

7. Después del Horror. Las legislaturas de las provincias del Nordeste en la transición democrática
Marcos Medina y Sergio David Valenzuela

8. El abdalasismo ecuatoriano. Un caso no tradicional de populismo latinoamericano
Andrés Meneses Anjariz

9. El Doble Voto Simultáneo en la provincia de Santa Fe: aportes para la comprensión de los modos de estructuración de la competencia electoral intrapartidaria (1991-2003)
Agostina Tibaldo

10. Los Libros de la Buena Memoria. Hacia una reconstrucción identitaria de Barrio Tablada
Laura Venturini

Eje 5: Estudios Latinoamericanos y Relaciones Internacionales

1. El rol de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en el ámbito de la Cooperación Iberoamericana en Ciencia y Tecnología
Paloma Castiglione y Nerina Sarthou

2. Latinoamérica y el Dilema Trump
Joaquín Bernardis, Lucía Mayo, Felipe Maillier, Agustín Muller y Matías Truchet

3. El cambio climático y la política internacional. Una explicación desde la teoría de las Relaciones Internacionales
Carlos Virgilio Jiménez Grotter y María Alejandra Peresutti

4. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la construcción de la paz en Nariño, Colombia: un enfoque sobre la participación de la sociedad civil en el período 2010-2014

Matías Gastón Truchet

Presentación

Las 4º Jornadas de Ciencia Política del Litoral, realizadas entre el 16 y 18 de mayo del 2018 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 cuanto 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 en sus primeros diez años de existencia, 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 que la Universidad pública, en general, genera y adopta como un compromiso y desafío.

Los objetivos de las Jornadas han sido:

- Generar un ámbito de discusión, socialización y debate, de avances de investigaciones empíricas y teóricas en el campo politológico, producidas por los docentes de la UNL y de carreras afines del país y la región.

- Conocer las líneas de investigación que vienen desarrollando docentes/investigadores de Ciencia Política y de disciplinas afines, en las Universidades y Centros de Estudios del país y la región.

- Presentar a los asistentes, las producciones, avances y resultados de investigaciones, actividades de extensión y de transferencia, que docentes de la Lic. en Ciencia Política de la UNL han desarrollado en estos últimos años.

- Generar un espacio de socialización de los trabajos de estudiantes de Ciencia Política y de carreras afines, con el fin de que puedan realizar sus primeras prácticas de exposiciones entre pares.

- Transferir al medio santafesino y de la región, las distintas actividades de investigación, extensión y capacitación, que se vienen desarrollando desde el colectivo nucleado en la Licenciatura en Ciencia Política y carreras afines.

Las mismas se organizaron alrededor de áreas temáticas, desde las cuales se conformaron Mesa de Ponencias, Paneles, Proyectos de Investigación, Presentaciones de Revistas, Mesas y Conferencias centrales. Las áreas temáticas, que también sirvieron para ordenar esta compilación de trabajos y que van a ir identificando, 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.

Los esudios que presentamos en este libro constituyen parte de los numerosos trabajos que se han recepcionado, de participantes de todo el país y países vecinos, que formaron parte de las distintas mesas de ponencias. Además de éstos, pudimos contar con la presencia de conferencistas invitados, con los cuales intentamos presentar debates en torno a cada uno de las áreas temáticas centrales.

Las conferencias centrales fueron cinco:

1) "Democracia del siglo XXI. ¿Hacia dónde vamos?" Enrique Peruzzotti (UTDT - CONICET), Isidoro Cheresky (UBA-CONICET) y Hugo Quiroga (UNL-UNR).

2) "Comunicación y gobiernos: desafíos y escenarios actuales". Carlos Fara (UCA - UdeSA), Adriana Amado Suárez (FLACSO - UBA) y Mariana Perticará (UNL-UNER).

3) "Conferencia. Republicanismo, populismo y democracia: relaciones y tensiones". Gerardo Aboy Carlés (UNSAM-CONICET), Andrés Rosler (UBA-CONICET) y Gastón Souroujón (UNL-UNR-CONICET).

4) "Estado, gobierno y políticas públicas". Ana Castellani (UBA - CONICET): Elites económicas y elites políticas en el gobierno actual. Víctor Ramiro Fernández (UNL - IHUCSO - CONICET): Estado, capitalismo y desarrollo en la periferia. ¿La imaginación al poder o el poder de la imaginación?

5) “Desafíos para la democracia en la América Latina contemporánea”. Fernando Mayorga (Universidad Mayor de San Simón - Cochabamba, Bolivia) y Cecilia Lesgart (UNR - CONICET).

También se convocaron a investigadores especializados para que contribuyan a debates sustanciales en el formato de Mesas especiales: “Estudios de género y feministas en Ciencias Sociales”. Dora Barrancos (UBA - CONICET) y Lucía Martelotte (CEPAL-ECLAC-ELA) y la Mesa “A 200 años del natalicio de Karl Marx”. Hernán Ouviña (UBA - CLACSO), Claudia Korol (Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo) y Luciano Alonso (IHUCSO- UNL).

Se presentaron muchos 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. Destacamos los paneles de grupos de investigación como el del Programa de actividades científicas y tecnológicas (PACT) Política y cultura: actores, procesos e instituciones. Coordinador: Hugo Quiroga (UNL – UNR), el panel “El vocabulario de la violencia política. Usos y debates contemporáneos”. Coordinadora: Beatriz Porcel (UNR), el del Grupo de investigación “Avances en el estudio de las Nuevas Derechas en América Latina”. Coordinador: Sergio Morresi (UNL – CONICET), el panel “El pulso político y sus transformaciones en América Latina”. Coordinador: Juan Bautista Lucca (CEC-UNR-CONICET).

También destacamos y agradecemos a los tantos paneles que se presentaron, dando volumen conceptual, nucleando experiencias diversas, producciones, avances y resultados de investigaciones. Los paneles propuestos por los participantes fueron: “Sociología política: la politización de los fenómenos sociales y las fronteras del mundo político”. Coordinadores: Pamela Sosa (UNL) y Gabriel Obradovich (UNL), “La Sociología política de Niklas Luhmann. Coordinador: Esteban Kaipl (UNL-UNR), “Reflexiones acerca del proceso de graduación de las Licenciaturas en Ciencia Política, Sociología y Periodismo”. Coordinadoras: Jimena García Puente y Milagros Sosa Sálico, “Modelos económicos tradicionales desde los clásicos a las expectativas racionales: conceptos e implicancias”. Coordinador: Emiliano Giupponi (UNL-UBA-BCRA), “Santa Fe ¿Cómo vamos?: Transparencia institucional y gestión de calidad. Finanzas públicas de la ciudad de Santa Fe” (Municipalidad de Santa Fe, Bolsa de Comercio de Santa Fe), “La integración regional del siglo XXI en América Latina, reflexiones sobre la actualización del Mercosur”. Coordinadora: Lilia Puig (UNL -

Parlamentaria del Mercosur) y "Bestias, mujeres y guillotinas. Lecturas políticas de Hegel".

Se presentaron libros y revistas de distinto interés para la disciplina como "La bisagra. Escritos del cambio político en Argentina" (2016). Carlos Fara (comp.) Asociación argentina de consultores políticos (AsACoP).

"Políticas subnacional en Argentina. Enfoques y Problemas" (2018). Mauro Ortiz de Rozas, Paratz Vaca Narvaja (comp.) (CEAP - UBA).

"Geopolítica de la crisis económica mundial. Globalismo vs. Universalismo" (2016) de Wim Dierckxsens y Walter Formento. Editorial: Fabro.

Revista Politikón. Aportes desde la Ciencia Política Número Uno: "La Política Frente a los Desafíos del Siglo XXI". Estudiantes y graduados/as de la Lic. en Ciencia Política de la UNL.

"Fortalecimiento de la inspección del trabajo en Santa Fe. Detección de los determinantes del trabajo no registrado y su regularización (2012-2015)", (2017). Martín Carné, Virginia Trevignani y Fernando Muruaga. Oficina de País de la OIT para la Argentina.

"La trilogía del Erizo-Zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas

regionales desde la periferia" (2017) de Fernández, V. R. (UNL - IHUCSO - CONICET), Editorial Anthropos - UNL.

Estamos muy agradecidos con cada participante, panelista, conferencista de nuestra universidad y de muchas universidades visitantes, que aceptaron la invitación a participar con gran profesionalismo, generando muy fructíferos intercambios y de los cuales hemos aprendido académica y humanamente. Es necesario también destacar el acompañamiento institucional indispensable para poder organizar y concretar las Jornadas, así como a cada profesor/a, estudiantes y graduados/as que participaron la organización, paneles, mesas, conferencias y ponencias. 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.

Comité Organizador de las
4º Jornadas de Ciencia Política del Litoral
Universidad Nacional del Litoral

Eje 1: Estado, Gobierno y Políticas Públicas

Gobierno abierto: impresiones sobre el caso entrerriano

ARANZAZÚ ARANGUI
C. GERMÁN BEBER
ANTONELLA WEISS
Facultad de Trabajo Social. Universidad Nacional de Entre Ríos

Resumen

Este trabajo se propone analizar el proceso que lleva a cabo la provincia de Entre Ríos para sumarse a la tendencia de Gobierno Abierto que se registra en el escenario nacional, el cual se caracteriza por el auge del diseño de líneas de acción para el desarrollo de este tipo de políticas en los diferentes niveles de gobierno. Para este fin se realiza, en primer lugar, una breve caracterización conceptual del gobierno abierto y un recorrido por su contexto de surgimiento y expansión. En segundo lugar, como primer acercamiento al caso entrerriano, se da cuenta del marco normativo que habilita e incentiva la apertura del gobierno en la provincia. Por último, se construyen algunas reflexiones sobre el proceso actual de diseño y puesta en marcha de estas políticas en Entre Ríos.

Palabras clave: gobierno abierto / democracia participativa / políticas públicas

1. Introducción al concepto de GA

La administración pública ha evolucionado según las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales de cada momento histórico. A partir de esta evolución histórica, se pueden delinear tres modelos de administración pública: el burocrático, la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza (Sánchez Trigueros, 2015).

El modelo burocrático se basa en una forma de organización piramidal y las responsabilidades se encuentran repartidas y controladas en función de la jerarquía, por lo que la administración enfoca su interés en la legitimidad de potestad, el control, el diseño organizacional y la seguridad jurídica de sus actos e integrantes. Si bien este modelo clásico ha realizado grandes aportes que perduran en la función pública actual, evidencia ciertas limitaciones que han llevado a su fracaso (Sánchez Trigueros, 2015).

La Nueva Gestión Pública surge para resolver estas limitaciones de la burocracia y propone introducir mecanismos de la empresa privada y el mercado en el sector público, lo que genera un aumento de su eficiencia pero descuida por completo importantes valores administrativos y políticos, sumado a que convierte al ciudadano en un cliente que se siente desprotegido e insatisfecho. En consecuencia, este modelo nuevamente, es inválido, puesto que se pierde la legitimidad institucional (Sánchez Trigueros, 2015).

Tras los dos modelos fallidos, aparece la Nueva Gobernanza, un proceso más abierto que los anteriores que busca legitimar sus acciones mediante la interrelación de diferentes grupos de interés de la sociedad, a partir de la participación ciudadanos y otros actores de las redes de gobernanza. La mayor dificultad que encuentra este modelo es que ciertos grupos influyentes pueden hacer prevalecer sus intereses sobre los demás actores, aunque el Estado tenga siempre la palabra final en las decisiones que legitiman unas u otras acciones. En este sentido, la Nueva Gobernanza tampoco se constituye un modelo completamente adecuado para la administración pública. (Sánchez Trigueros, 2015).

Puede decirse que estos modelos coexisten en la administración pública de nuestro país y de la provincia y, por lo tanto, también conviven tanto sus éxitos y beneficios como sus fracasos. A pesar de los progresos logrados por la administración, se ha generado un sistema en el que la información no es transparente ni de fácil acceso para los ciudadanos, no hay una real rendición de cuentas y, además, la creciente falta de legitimidad de los gobiernos produce insatisfacción en los ciudadanos ante las instituciones públicas.

Ante esta crisis de legitimidad, tanto de los gobiernos como de la administración, junto a una ciudadanía que reclama mayor calidad democrática, se populariza el concepto de Gobierno Abierto (GA).

Si bien es cierto que el concepto de GA es reciente, no podemos negar que sus principios -transparencia, colaboración y participación-, subyacen en la mayoría de las constituciones y leyes fundamentales democráticas. Un claro ejemplo de esto son las leyes relativas al derecho de acceso a la información pública. Pero fue el avance tecnológico y el alcance masivo de internet lo que permitió comenzar a poner en práctica las herramientas que brinda el GA de forma masiva y a bajo costo (CALDERÓN Y LORENZO, 2010).

El hito que marca la popularización del GA se encuentra en el año 2009, cuando Barack Obama firma un memorándum sobre "Transparencia y Gobierno Abierto", en el que se compromete a crear "un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzara la democracia, asegurara la confianza pública y promoviera la eficacia y eficiencia gubernamental" (Obama, 2009). A partir de este momento, países como Brasil, México e Inglaterra asumen el paradigma de GA como modelo de gobierno y promueven la creación de la Open Government Partnership (OGP, o Alianza para el Gobierno Abierto en español). La creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), fue el puntapié inicial para que la mayoría de países promuevan y desarrollen iniciativas de GA, orientadas a generar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, así como aumentar los niveles de transparencia y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En este sentido, se entiende al GA como un mecanismo que supone una doble vía de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno, "como una nueva modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil". (Oszlak y Kaufman, 2013:4) Las demandas de apertura, transparencia, participación del ciudadano en la co-creación de políticas y el establecimiento de mayores mecanismos de control por parte de la sociedad se presentan como las bases en las cuales se asienta la filosofía del GA.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define el gobierno abierto como una cultura de gobierno basada en políticas públicas innovadoras y sostenibles y prácticas inspiradas en los principios de transparencia, responsabilidad y participación que fomenta la democracia y el crecimiento inclusivo. (OCDE, 2016).

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) habla de:

> ...un cambio de "un modelo 'analógico', hermético y autorreferente de gobierno y gestión pública, a un modelo 'digital', abierto, distribuido e incluyente, que no se afianza en la visión tradicional del monopolio exclusivo (y en muchos casos excluyente) para dar respuesta a las cada vez más complejas demandas y necesidades sociales desde la institucionalidad pública, sino que justamente aprovecha la aparición de nuevos, variados y múltiples espacios de interacción con otros actores (de la sociedad civil, ONG y del sector privado), facilitado por el avance tecnológico, para configurar una plataforma de trabajo en clave participativa y bajo una nomenclatura sustentada en la colaboración, el activismo cívico y las posibilidades de co-crear/co-producir valor público (CEPAL, 2014:14)

En este sentido, el GA "es colocar el resultado por delante del procedimiento, es abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto administrado por el de ciudadano" (Calderón y Lorenzo, 2010: 14) Esto implica repensar las administraciones y gobiernos, sus valores, procedimientos y dogmas.

Según Calderón y Lorenzo (2010), este proceso implica cambios en las prácticas administrativas de un gobierno en pos de lograr su apertura:

> -Cambio cultural: es imprescindible entender cuál es el objetivo de la Administración y de todos los que trabajan en ella. El verdadero objetivo de la Administración es servir a los ciudadanos y el ciudadano debe estar en el centro de la gestión. Conseguir esto en la Administración Pública significa una revolución cultural en la forma hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público.
> -Cambio en los procesos: los procesos en la Administración Pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos y por lo tanto deben reingeniarse todos los procesos para conseguir que así sea. Si los procedimientos no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan en nada, hay que eliminarlos o cambiarlos.
> -Cambio en la organización: las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindibles reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.
> -Cambio en las formas de relación: Del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación on-line, de la obligación a la presencia física a las facilidades de relación, etc (2010:15).

Por ende, siguiendo este razonamiento, se piensa al GA como un cambio del paradigma administrativo, un cambio en las formas de administrar la *cosa pública*, teniendo como premisas la mayor participación ciudadana en la co-creación de políticas, la transparencia en la gestión pública, propiciando la accountability, no sólo vertical, sino también horizontal y social, generando la apertura de datos y diseñando mecanismos burocráticos más eficientes y abiertos.

2. Análisis del caso entrerriano

A partir de esta breve conceptualización del GA y sus características, se pretende analizar el caso entrerriano, tomando como principal objeto de análisis su plataforma web de Gobierno Abierto y los servicios y posibilidades que ofrece a partir de ella. En esta plataforma se reconocen explícitamente los pilares de la transparencia, la participación y el gobierno digital como los elementos indispensables que componen las prácticas del GA. Se deja de lado, así, el concepto de colaboración, elemento que hace referencia a la capacidad de crear, decidir y rediseñar en conjunto que poseen los actores que participan del entramado de la realidad sociopolítica.

Bajo la consigna de Transparencia, la página web permite el acceso a informes de gestión detallados por año, información electoral sistematizada desde el año 1983 (solamente hasta el año 2009), datos sobre presupuesto público, remuneración del personal de la administración pública provincial, coparticipación de municipios, discursos de aperturas de sesiones y asunción, información sobre estadísticas y censos, normativa provincial, licitaciones provinciales, y seguimiento de expedientes, entre otros.

La posibilidad de acceder a esta información a partir de su difusión regular y gratuita por parte del gobierno provincial constituye un pilar fundamental de la administración abierta: la transparencia activa. Ésta no descansa sobre la solicitud de información por parte del ciudadano-usuario, sino que la información es entendida como un bien público, y garantizar su difusión y accesibilidad se convierte en un compromiso asumido por el gobierno (Oszlak y Kaufman, 2013).

Vale resaltar que según el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la provincia de Entre Ríos se ubica en tercer lugar en el ranking de transparencia presupuestaria provincial, generado por este organismo. El índice creado por el CIPPEC evalúa la disponibilidad, exhaustividad y frecuencia de la publicación de documentos presupuestarios en las páginas web oficiales de los gobiernos provinciales. Entre Ríos continúa produciendo informa-

ción de calidad al publicar la mayor parte de los documentos e informes contemplados. Además, produce un informe ejecutivo institucional, económico y fiscal, sumamente detallado[1] aunque, debe admitirse, de difícil lectura.

Sin embargo, pese a que la administración provincial entienda como un actor clave para la promoción de la transparencia activa, no es posible asegurar que la información sea recibida, comprendida y utilizada por la totalidad de los ciudadanos. La comprensión dificultosa de los documentos disponibles, por ejemplo, entorpece el acceso en igualdad de condiciones a la información pública.

Con respecto a la idea de Participación, pueden detectarse dos lineamientos claros: por un lado, un mecanismo de interacción virtual que utiliza internet para generar espacios de participación online; y por otro, políticas públicas de apertura e incorporación de distintos actores y sus puntos de vista – como los Consejos, Observatorio y Foros –. Ambas lógicas se conjugan bajo la idea de participación para incorporar nuevas voces al debate público. Así, por ejemplo, se han desarrollado herramientas para el involucramiento como la Plataforma de Participación Ciudadana, la cual configura un diálogo constante entre ciudadanía y Estado provincial y permite la elevación, socialización y elección de propuestas elaboradas por la propia ciudadanía sobre temáticas relacionadas con Innovación, Accesibilidad y Seguridad Vial.

Bajo la lógica de apertura y participación, el gobierno de Entre Ríos ha desarrollado organismos como el Consejo de Políticas Sociales, el Observatorio de Políticas Sociales, el Consejo Provincial de Adultos Mayores, Consejo Provincial del Niño, el Adolescente y la Familia (COPNAF), Consejo de Prevención y Diseño de Políticas Públicas contra las violencias (Co.Pre.V.), el Observatorio de Seguridad Vial de Entre Ríos, o el Foro de la Reforma Electoral de Entre Ríos. Estos organismos ejemplifican la idea de involucramiento y participación de la ciudadanía dentro de la gestión a través de reuniones periódicas y sin la mediación de herramientas informáticas, aunque inscriptas dentro del paradigma del gobierno abierto (Oszlak y Kaufman, 2013).

Con la implementación de estos mecanismos, la provincia de Entre Ríos se inscribe dentro del paradigma de GA, fomentando la participación como uno de los pilares de su plataforma. Se piensa, entonces, en un ciudadano activo, que deja de ser un mero receptor de bienes y servicios o sujeto de regulación, para transformarse en un activo protagonista de procesos que, hasta ahora, eran de exclusiva res-

1 Datos obtenidos de http://www.cippec.org/publicacion/indice-de-transparencia-presupuestaria-provincial-edicion-2017/

ponsabilidad del Estado. Siguiendo a Oszlak en su obra "Teoría y práctica de gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional" (2013), la participación activa del ciudadano involucra la elaboración de políticas públicas, la cogestión y la coproducción de bienes públicos, asimismo implica un control de las políticas implementadas. De modo que la participación se entiende más ampliamente, trascendiendo la consulta pública.

Ahora bien, la existencia de estos espacios en el gobierno de Entre Ríos no asegura la participación y/o representación de los actores y referentes de la sociedad civil en los procesos de cocreación de las políticas públicas que tanto reclama la profundización del modelo abierto. Esto se debe, por un lado, a la falta de interés en cualquier tipo de involucramiento que a veces puede registrarse en la ciudadanía entrerriana[2] y, por otro, a la inexistencia o falta de conocimiento - y por ende falta de aprovechamiento - de los canales que permiten institucionalizar la participación. Ante este escenario, el modelo de gestión basado en la apertura e interacción - si bien es atravesado por estas lógicas de desconfianza - intenta revertir las situaciones de desinterés y profundizar la participación en decisiones públicas.

Finalmente, a través de la idea de Gobierno Digital, el gobierno de la provincia pretende ofrecer información y servicios públicos a través de diferentes plataformas web y dispositivos tecnológicos destinados a facilitar, mejorar y aprovechar la experiencia y participación del ciudadano-usuario. Las aplicaciones de organismos y servicios provinciales y el Portal Único de Trámites son algunos de los ejemplos que se inscriben dentro de este modelo. Sin embargo, aunque existan como canales legítimamente habilitados, las plataformas de interacción virtual deben encontrar su correlato en una ciudadanía interesada en participar, que sepa cómo utilizar los mecanismos de interacción, e inserta en un contexto tecnológico que permita un mayor desarrollo y canalización de la e-participación. Estas variables conviven dentro de la provincia con una infraestructura tecnológica todavía en desarrollo y una tasa de analfabetismo digital alta pero que tiende a reducirse.

La existencia de estos tres elementos no se da de forma aislada, sino que conviven en un contexto cambiante y activo, donde los protagonistas interactúan con la administración provincial de acuerdo a sus intereses y voluntades.

Advertir la complejidad del escenario actual debe funcionar como el horizonte analítico que direccione las políticas de GA. La apertura basada en discursos vacíos,

---

2 Según Sánchez Trigueros (2015), el desinterés civil puede ocurrir por dos razones: (a) la desconfianza en las instituciones y la clase política, y (b) la ineficacia de las políticas públicas destinadas a resolver los problemas de la ciudadanía.

alejada de las necesidades reales de la sociedad civil, puede terminar alimentando el descreimiento político y constituirse como factor agudizante de las crisis de legitimidad y representación.

3. Conclusiones

En los últimos años ha proliferado abundante evidencia internacional sobre la relación que existe entre las denominadas *buenas prácticas gubernamentales* y la mejora en las condiciones socio-económicas de un país. Estas buenas prácticas de gobierno se relacionan con los valores postulados por el paradigma de GA.

Adoptar nuevas tecnologías de gestión en las burocracias estatales comprende múltiples variables que exceden la cuestión de la infraestructura tecnológica: involucra factores de índole social, cultural y políticos. Es necesario incorporar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en las organizaciones estatales pero, a la vez, resulta insuficiente si no se cuenta con una política de gestión integral de los recursos humanos.

Al ser un proceso incipiente en el caso de Entre Ríos, cabe preguntarse cuán preparada está la burocracia pública de la provincia para enfrentar este desafío. Es central formar al personal de la administración pública, quienes se encargan de ejecutar estas políticas de GA. A su vez, es importante disminuir el analfabetismo digital, para que los ciudadanos puedan apropiarse correctamente de los mecanismos tecnológicos que permiten su participación en la cocreación de políticas, además de acceder fácilmente a los datos propiciados por el Estado. Para lograr este objetivo, el personal de la administración pública también cumple un rol importante. Los saberes y experiencias de los agentes públicos constituyen la memoria institucional de las burocracias y son un factor decisivo para la continuidad y la mejora de aquellas políticas públicas que impactan en la calidad de vida de todos los habitantes.

La aplicación de los nuevos modelos de gestión sobre estructuras burocráticas donde persisten las prácticas personalistas, informalismos y destiempos propios de los modelos más tradicionales de administración termina por crear una híbrido -o camino intermedio- entre lo deseable y lo existente: un gobierno con prácticas abiertas montado sobre un sistema administrativo cerrado y con intenciones de mantenerse impermeable.

El optimismo de la apertura (casi) irrestricta debe situarse y analizarse desde las características sociales, culturales y políticas que existen en una determinada población. Entre Ríos no queda exento de este desafío.

Como se plantea en la *Guía de Buenas prácticas para el Gobierno Abierto* (Secretaría de Modernización de Entre Ríos, 2017), impulsar la apertura de las prácticas gubernamentales no descansa en su significado como desafío de carácter normativo y/o legal, ni es un esfuerzo exclusivo en materia tecnológica o un imperativo por estar a la vanguardia y manejar adecuadamente las redes sociales. Sin apoyo y una voluntad política robusta ni una convicción real sobre la utilidad y el potencial de sus principios no es posible promover el GA.

Entonces cómo, en qué y cuándo esperamos que el gobierno sea abierto estará también condicionado en base a los objetivos que perseguimos. La apertura en sí misma carece de valor, lo que motiva la apertura de los gobiernos se define, en términos generales, por la necesidad de alcanzar una mejor gestión de lo público de manera continua.

Bibliografía

Calderón, César y Lorenzo Sebastián (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Editorial Capital Intelectual. Buenos Aires.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). "Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región". Santiago de Chile: Naciones Unidas. Consultado en mayo 2018 en URL: https://www.cepal.org /ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan_de_Gobierno_Abierto.pdf

Documentos electrónicos

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017). "Estudio de gobernanza pública de la OCDE. Chile". Consultado en mayo 2018 en URL: https://www.oecd.org/gov/Chile-PG-Scan-SPA.pdf

Oszlak, Oscar y Kaufman, Ester (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional.*

Sánchez Trigueros, Joaquín (2015). "Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de las administración pública" en Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, volumen XIII, número 23, 2015, pp. 67-84.

Secretaría de Modernización del Estado, Ciencia y Tecnología, Gobierno de Entre Ríos (2017). "Guía de buenas prácticas para el gobierno abierto". Consultado en mayo

2018 en URL: https://www.entrerios.gov.ar/gobiernoabierto/userfiles/files/Manual%20de%20Buenas%20Pr%C3%A1cticas%20de%20GA%20-%20Final.pdf

El funcionamiento del cupo laboral para trabajadores/as con discapacidad en el ámbito público nacional

SERGIO HERNÁN BLOGNA TISTUZZA
Universidad Nacional de Quilmes

Resumen

El colectivo con discapacidad ha sido histórica y sistemáticamente vulnerado en sus derechos; ha sufrido procesos históricos y estructurales de desigualdad social y que por ello, exigen al Estado que abandone la neutralidad y que realice una acción de protección especial para protegerlos. Debido a la situación de alto desempleo que atraviesan las personas con discapacidad, el Estado argentino ha diseñado e instrumentado –entre las diferentes estrategias posibles- una política pública de cuotas o cupos de empleo público. Se explorará el funcionamiento e impacto de esta política pública desde 2010, cuando se inició el registro de trabajadores con discapacidad en el ámbito público nacional y el año 2015.

Palabras clave: discapacidad / inclusión laboral / políticas públicas

1. Introducción

En la actualidad, el 12,9% de la población total de Argentina tiene algún tipo de discapacidad (más de cinco millones de personas)[1]. Para cualquier persona de este colectivo, para acceder a un puesto de trabajo con salario digno y protección social es necesario que haya logrado educarse, formarse, rehabilitarse profesionalmente y capacitarse para tal fin (Fundación Par, 2008, págs. 283-285). Si bien todas las personas con discapacidad deberían tener iguales oportunidades de acceder, conservar y progresar en un empleo, los datos actualizados revelan diferencias importantes entre las personas con y sin discapacidad, constituyendo uno de los principales ámbitos de discriminación. La resistencia de los empleadores a emplear a personas con discapacidad se basa, principalmente, en la creencia de que por creer que no pueden desempeñar adecuadamente sus funciones y/o que resultará muy caro. Esa actitud, explica Palacios, se fundamenta en temores y estereotipos "que al centrar la atención en la propia discapacidad impiden apreciar las aptitudes de la persona" (Palacios, La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2007, pág. 125). En Argentina, mientras que el 71% de la población económicamente activa[2] tiene empleo[3], ese número se reduce 13,49% en el colectivo con discapacidad, mayor de 14 años (Registro Nacional de Personas con Discapacidad del Ministerio de Salud de la Nación, 2016). Esta cifra incluso disminuye al 10,99% en las mujeres, muestra de la discriminación múltiple que aún el Estado argentino no ha considerado en particular.

Estos breves datos muestran que, a pesar de su heterogeneidad[4], el colectivo con discapacidad ha sido histórica y sistemáticamente vulnerado en sus derechos

---

1 El concepto de dificultad o limitación permanente considera a aquellas personas que cuentan con certificado de discapacidad y aquellas que no lo poseen pero declaran tener alguna/s dificultad/es o limitación/es permanente/s para ver, oír, moverse, entender o aprender.

2 La Población Económicamente Activa (PEA) está compuesta por los ocupados y los desocupados. Este último grupo presiona activamente sobre el mercado laboral en búsqueda de una ocupación. A fin de tener un indicador sobre la presión global se suman los ocupados que, si bien tienen un empleo, buscan activamente otro (ocupados demandantes). En una gradación menor de presión laboral, se encuentran aquellos ocupados que no demandan activamente otro empleo pero están dispuestos a extender su jornada de trabajo.

3 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina, Informes Técnicos vol. 1 nº 97 Trabajo e ingresos vol. 1 nº 3, Encuesta Permanente de Hogares, 1er trimestre de 2017.

4 El colectivo de la discapacidad está conformado por un grupo social heterogéneo, con personas de distintas clases sociales, nivel educativo y tipología de discapacidad (visual, auditiva, motora, mental). Los distintos términos que se han utilizado –y aún se utilizan- la legislación (como "minusválidos", "per-

(Samaniego, 2006, pág. 28). Ha sufrido procesos históricos y estructurales de desigualdad social y que por ello, exigen al Estado que abandone la neutralidad y que realice una acción de protección especial para protegerlos. En palabras de Víctor Abramovich, grupos como el de personas con discapacidad "demandan un Estado que reconozca la subordinación que sufren frente a otros grupos y, por lo tanto, le exigen que tome partido en su defensa y la protección" (Abramovich, 2009). Por ello, exigen acciones afirmativas que les garanticen ciertos derechos que resultan indispensables para asegurar un piso común de ciudadanía. En ese sentido, nuestro país ha adoptado diferentes normas internacionales, regionales y nacionales con el fin de reconocer y trabajar sobre esa desigualdad estructural que sufre el colectivo con discapacidad.

En segundo lugar, abordar la problemática que atraviesa este colectivo permite poner en discusión la propia concepción que tenemos sobre la discapacidad como sociedad y cómo fue evolucionando a lo largo del tiempo. Las políticas públicas no se formulan de una vez y para siempre; evolucionan mediante la interacción continua entre las intenciones de quienes las formulan y los resultados de su ejecución (Peters, 1993, pág. 55). Y en este proceso, las luchas sociales que las personas con discapacidad llevaron adelante desde la década de los años setenta del siglo pasado, reclamando que se las dejase de considerar como objeto de políticas asistenciales y/o paternalistas, para pasar a ser sujetos de derecho, lograron instalar la discapacidad en el discurso de los derechos humanos (Palacios, La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2007, pág. 11). Ello fue forjando el modelo social, que pone el acento en la necesidad de insertar a la discapacidad en el proceso de generalización de los derechos.

Existen, fundamentalmente, tres modelos teóricos sobre la discapacidad, donde cada uno responde a un momento socio-histórico diferente, con una construcción diferente sobre la discapacidad y, por ende, la intervención pública. El modelo de la prescindencia o marginación, que tuvo sus orígenes en la Antigüedad y Edad Media en Occidente, consideraba que las causas que dan origen a la discapacidad respondían a un motivo religioso. El nacimiento de un/a niño/a con discapacidad se atribuía a un pecado cometido por sus progenitores o a una advertencia divina previa a una catástrofe. Aquí, son los sacerdotes o curas los encargados de "diagnosticar". Por otro lado, sostiene que la persona con discapacidad no es valiosa para su comu-

---

sonas con discapacidad", "colectivo con discapacidad", "discapacitados", "personas con capacidades diferentes") pretenden darle homogeneidad a esta diversidad y darles un tratamiento común.

nidad y no tiene nada para aportar (resulta innecesaria), constituyendo incluso una carga para su familia o para la sociedad (Palacios, La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2007, pág. 54).

El segundo modelo surgió en la Edad Moderna y se denominó médico o rehabilitador, y aún hoy continúa siendo hegemónico. Éste entiende que la discapacidad obedece a causas individuales y médicas y que por ello toda persona con discapacidad debe ser rehabilitada de modo que pueda ejercer normalmente su función en la sociedad. Por ello, el objetivo de la sociedad en su conjunto (y de las políticas públicas) es "normalizar" a las personas con discapacidad, aunque ello implique forjar a la desaparición o el ocultamiento de la diferencia que la misma discapacidad representa (Stiker, 1999; Palacios, 2004; Victoria Maldonado, sep./dic. 2013; Toboso Martín, segundo semestre de 2008; Thomson, 2005; Scully, 2005; Ferreira, 2007; Oliver, The Politics of Disablement, 1990).

En tercer y último lugar, existe el modelo social que considera que el origen de la discapacidad obedece a causas preponderantemente sociales, es decir, a una construcción y un modo de opresión social. Según los defensores de este modelo, no son las limitaciones individuales las raíces del fenómeno, sino las limitaciones de la sociedad para prestar servicios apropiados y para asegurar adecuadamente que las necesidades de las personas con discapacidad sean tenidas en cuenta dentro de la organización social. De este modo, la discapacidad es comprendida como una forma de opresión social producto de la discriminación, el rechazo y la exclusión (Palacios, 2007, págs. 470-471; Palacios, 2004; Palacios & Romañach, 2006; De Lorenzo & Palacios, 2005; Victoria Maldonado, sep./dic. 2013; Barnes, 1998; Finkelstein, 1980). Como expresa Rafael de Asís, los derechos humamos deben ser la referencia desde la cual abordar el tema de la discapacidad, -no solo desde la conciencia de que las actuales regulaciones jurídicas sobre la materia reflejan esta perspectiva- sino porque los derechos humanos son una serie de instrumentos que manifiestan una determinada concepción de la moralidad pública, y que, en este sentido, constituyen un criterio de legitimación y de justificación (De Asís Roig, 2004, pág. 63). Cristalización de este proceso constituyen la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y su Protocolo Facultativo, aprobados en 2006 y ratificados por Argentina en 2008, mediante Ley N° 26.378.

En este artículo, que refleja parte del primer capítulo de mi tesis doctoral, vamos a presentar y analizar la política pública de orden nacional diseñada para la inclusión laboral del colectivo con discapacidad, entre 2010 y 2015. El período

seleccionado entre 2010, cuando comienza a registrarse el empleo con discapacidad en el ámbito público y 2015, cuando finaliza el último gobierno de Cristina Kirchner, se reorganiza el organigrama del Estado y se transforman o suprimen varias de las políticas que detectamos en el período en estudio. Para ello, analizaremos las estrategias posibles para la inclusión laboral de las personas con discapacidad, para, luego, evaluar el nivel de cumplimiento del cupo laboral en el ámbito público. ¿Esta política pública habrá logrado solucionar los problemas para los cuales se diseñaron? Para dar respuesta a ello, recurriremos a bibliografía especializada en la temática, datos estadísticos públicos, legislación, documentos e informes de organismos internacionales y también expedientes obtenidos mediante pedidos de información pública ante organismos públicos como la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

2. Estrategias para la inclusión laboral de personas con discapacidad

Recordemos que en Argentina, mientras que el 71% de la población económicamente activa tiene empleo, ese número se reduce 13,49% en el colectivo con discapacidad, mayor de 14 años (Registro Nacional de Personas con Discapacidad del Ministerio de Salud de la Nación, 2016). Esta cifra incluso disminuye al 10,99% en las mujeres, muestra de la discriminación múltiple. Para dar respuesta a la exclusión del mundo del empleo que sufre el colectivo con discapacidad, se identifican varias alternativas laborales, que podemos agrupar en cuatro grandes niveles.

En primer lugar, está el nivel de empleo subvencionado, que refiere a aportes económicos del Estado para promover la inclusión del trabajador/a en el trabajo formal en relación de dependencia. En este nivel aplica la Ley de Contrato de Trabajo Nº 20.477, la Ley Nº 24.013, que regula la política de empleo, con sus normas modificatorias y reglamentarias y la Ley Nº 23.462, que aprueba el Convenio Nº 159 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la readaptación profesional y el empleo de personas con discapacidad. Esta modalidad depende del grado de motivación y decisión personal del interesado, que accede por voluntad y decisión propias, realiza la búsqueda laboral de modo independiente y acude a los recursos disponibles desde el Estado para iniciar o fortalecer sus posibilidades de crecimiento laboral (Fernández, 2014, pág. 137). Argentina cuenta con leyes que apoyan la inclusión de personas con discapacidad en el ámbito laboral competitivo.

La ley Nº 23.021, modificatoria de la 22.431, determina que los empleadores que conceden empleo a trabajadores con discapacidad obtienen una deducción especial en el impuesto a las Ganancias del 70% de las retribuciones que abonen a estos trabajadores en cada período fiscal. Por su parte, ley nacional de Empleo Nº 24.013 determina que los empleadores que contratan trabajadores con discapacidad por tiempo indeterminado gozan de la eximición de pago del 50% de las contribuciones patronales a las cajas de jubilaciones, asignaciones y subsidios familiares, y al Fondo Nacional de Empleo. Asimismo, a nivel nacional, el Programa de Inserción Laboral para Trabajadores con Discapacidad (PIL), se propone incluir en el mercado laboral competitivo a trabajadores con discapacidad desocupados, a través de subsidio a su salario[5], que se suma a los beneficios impositivos que reciben las empresas por contratar personas con discapacidad certificada.

En segundo lugar, está el nivel protegido que se caracteriza por generar espacios destinados específicamente al empleo de trabajadores y trabajadoras con discapacidad. Constituyen una importante fuente de empleo para las personas con discapacidad, especialmente para los grupos con mayores dificultades de inserción, como es el de las personas con discapacidad intelectual. Entre sus principales actividades productivas están la subcontratación industrial, la producción de bienes y la prestación de servicios múltiples, como jardinería y limpieza (Organización Iberoaméricana de Seguridad Social, 2014, pág. 45). En este nivel rigen la Ley Nº 23.462, que aprueba el Convenio nº 159 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la readaptación profesional y el empleo de personas con discapacidad, la Ley Nº 22.431 y la Ley Nº 26.816, del Régimen Federal de Empleo Protegido para Personas con Discapacidad. Este sistema incluye tres formas de empleo: a) el Taller Protegido Especial para el Empleo, cuya finalidad es dar a sus miembros un trabajo especial que les permita tener y mantener competencias para el trabajo en el mercado laboral y de acuerdo a sus posibilidades; b) el Taller Protegido de Producción, creado para el desarrollo de actividades productivas, comerciales o de servicios para el mercado. Estos talleres dan a sus miembros un empleo y les pagan un sueldo. También dan servicios de adaptación laboral y social; y c) Grupos Laborales Protegidos, que conforman sectores de empresas públicas o privadas que están formadas por trabajadores con discapacidad. Este régimen de empleo protegido funciona actualmente pero con varias limitaciones y dificultades en Argentina.

5 Actualmente, los trabajadores con discapacidad percibirán la suma de $ 2.300 (tiempo completo), $1.200 (tiempo parcial) durante 12 meses.

En tercer lugar, está el nivel de empleo con apoyo, que se caracteriza por la existencia de un sostén de índole profesional (psicólogos, psicopedagogos y terapistas ocupacionales) o apoyos técnicos, como tecnología adaptada o espacios y accesos adaptados, que ofrecen al trabajador con discapacidad el apoyo necesario para su adaptación al puesto de trabajo. El empleo con apoyo es una alternativa que potencia la utilización de los recursos existentes en la comunidad y que, desde planteamientos flexibles, apuesta por apoyar individualmente a las personas con discapacidad en su medio de desenvolvimiento natural. Los programas de empleo con apoyo proporcionan a estas personas los apoyos necesarios para que puedan encontrar y mantener un empleo en condiciones de trabajo y retribución lo más similares posible a las de cualquier otro trabajador sin discapacidad en un puesto equiparable dentro de la misma empresa. A diferencia de países como Chile, Colombia, Costa Rica, México, España, Paraguay y Perú, donde existen programas oficiales de empleo con apoyo, en Argentina esta modalidad no está regulada ni existe un programa a nivel nacional para promoverlo. Sólo hay registro del empleo con apoyo en la Ley N° 24.901, que en su artículo 36° se reconoce el derecho a recibir todo el "apoyo necesario, a fin de lograr su autonomía e integración social" en el proceso de iniciación laboral. En este caso, es importante tener en consideración que esta norma es producto del paradigma médico/rehabilitador, donde las prestaciones de salud y rehabilitación se destinan a atender los "déficits" de la persona y no a las limitaciones de su entorno.

En cuarto y último lugar, existe el nivel de cuotas o cupos para inclusión laboral en los ámbitos público y privado. Este sistema constituye una medida de discriminación positiva, y consiste en la reserva de una cantidad determinada de puestos de empleo público para ser cubiertos preferentemente por personas con discapacidad. Tanto Argentina como Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela cuentan con este sistema de cuotas que van del 2% al 7% del total de empleo público, y en muchos de estos casos la cuota se extiende también al sector privado (Organización Iberoaméricana de Seguridad Social, 2014, pág. 26). En Argentina, el cupo laboral para personas con discapacidad sólo está regulado para el ámbito público, mediante la Ley N° 22.431, artículo 8°. Al respecto, también se deben considerar la Ley N° 25.164, que regula el empleo público nacional, los Decretos N° 1.421/02 y 214/06, que ratifican el Convenio Colectivo de Trabajo que rige en el ámbito del sector público y el Decreto N° 312/2010, que reglamenta el registro del cupo laboral a nivel nacional.

En un informe elaborado y publicado por la Organización Internacional del Trabajo se reconocen tres sistemas diferentes de cuotas: a) cuota obligatoria acompañada de sanciones efectivas y/o un mecanismo de exigibilidad, como existe en Argentina, Alemania, Francia, España, Austria, Polonia, en China y en Japón; b) cuota obligatoria sin sanción efectiva, que se aplica en países como Reino Unido y en Tailandia; y c) cuota no vinculante basada en una recomendación, como por ejemplo una circular gubernamental. Este sistema se aplicó en los Países Bajos a mediados de la década de 1980 (Organización Internacional del Trabajo, 2014, págs. 45-46). En este informe se concluye, tras examinar la "experiencia de aplicación de estos sistemas en diversos países, que el sistema de cuotas acompañado de tasas parece ser el que más fomenta el empleo de personas con discapacidades" (Organización Internacional del Trabajo, 2014, pág. 62).

En este trabajo, nos interesa poner la atención en el diseño y funcionamiento de la política pública nacional del cupo laboral, al ser la principal medida de inclusión laboral de personas para discapacidad en Argentina. ¿De qué porcentaje es la cuota de reserva?, ¿Cómo funciona en Argentina? ¿Se respeta este cupo en la Administración Pública Nacional? ¿Hay un registro de su cumplimiento? Si es así, ¿cómo ha evolucionado en el último tiempo? Estas son los interrogantes que intentaremos responder a continuación.

3. Cupo laboral en el ámbito público nacional. Una política pública para personas con discapacidad

La Constitución Nacional establece que corresponde al Congreso "legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de las personas con discapacidad" (art. 75 inc. 23). En ejercicio de estas atribuciones, el Congreso ha sancionado la Ley N° 25.689, amplía los alcances de la Ley N° 22.431, estableciendo la obligación de los tres poderes del Estado –incluyendo organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos- de "ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser exclusivamente ocupados por ellas". Es importante destacar que este cupo es de cumpli-

miento obligatorio para el "personal de planta efectiva, para los contratados cualquiera sea la modalidad de contratación y para todas aquellas situaciones en que hubiere tercerización de servicios". Y para poder dar efectivo cumplimiento a este sistema de cuota, la norma también prevé que las vacantes que se produzcan dentro de las distintas modalidades de contratación "deberán prioritariamente reservarse a las personas con discapacidad que acrediten las condiciones para puesto o cargo que deba cubrirse" e informarse obligatoriamente al Ministerio de Trabajo para que actúe como veedor de los concursos (art. 8°).

Por último, queda destacar que la norma prevé que "en caso de que el ente que efectúa una convocatoria para cubrir puestos de trabajo no tenga relevados y actualizados sus datos sobre la cantidad de cargos cubiertos con personas con discapacidad, se considerará que incumplen el 4% y los postulantes con discapacidad podrán hacer valer de pleno derecho su prioridad de ingreso a igualdad de mérito. Los responsables de los entes en los que se verifique dicha situación se considerará que incurren en incumplimiento de los deberes de funcionario público, correspondiendo idéntica sanción para los funcionarios de los organismos de regulación y contralor de las empresas privadas concesionarias de servicios públicos".

Esta política pública diseña e implementa un sistema de cuotas con sanciones fue establecida en el año 2002 y expresa un diseño del modelo rehabilitador. ¿Por qué decimos esto? Porque a la situación de alto desempleo del colectivo con discapacidad ofrece una medida de discriminación positiva sin analizar, evaluar, atender o responder ante los motivos por los cuales el mercado laboral –y las barreras arquitectónicas, culturales y comunicacionales- impiden a las personas con discapacidad realizar su trayectoria educativa y laboral en igualdad de condiciones que el resto. Es cierto que la reserva de cargos en los concursos y en toda contratación constituye una solución a la falta de empleo pero lo hace sólo parcialmente. A través de la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Argentina se comprometió a avanzar con medidas que eliminen toda forma de discriminación, que permita a cualquier persona con discapacidad tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado laboral que sea abierto inclusivo y accesible.

¿Qué resultados alcanzó este cupo laboral? Recién en el año 2010 se reglamentó el artículo 8° de la Ley N° 22.431 y se estableció un registro que permite evaluar los resultados de su funcionamiento. Desde los ochenta hasta esta fecha no existía registro en el país respecto de la presencia de los trabajadores y trabajadoras con discapacidad en el Estado Nacional.

El Decreto N° 312/2010, concretamente, estableció la obligación de cada organismo de informar a la Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial de la Secretaría de Empleo Público del Ministerio de Modernización de la Nación un conjunto de datos para elaborar un registro e informe semestral. En particular, se solicitó se informe sobre la cantidad de cargos cubiertos con personas con discapacidad, respecto de los totales de la planta permanente y transitoria, y la cantidad de personas discapacitadas contratadas bajo cualquier modalidad, respecto del total de los contratos existentes. Sintéticamente, en el siguiente gráfico mostramos el procedimiento vigente para la contratación de personal por parte del Estado, asegurando la prioridad de empleo de trabajadores con discapacidad.

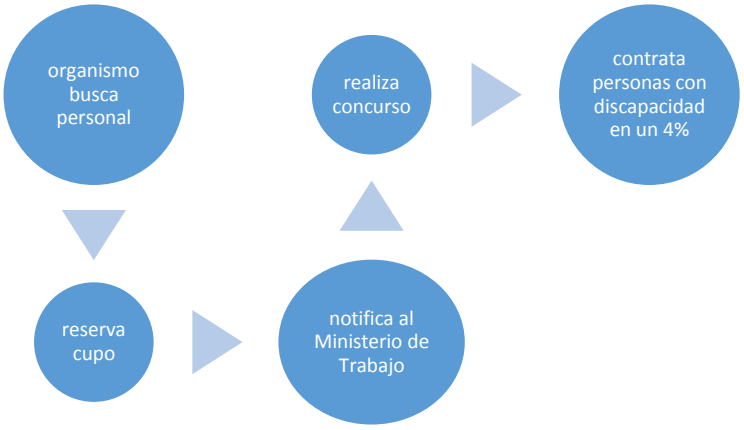


Gráfico 1. Procedimiento vigente para la contratación de personal por parte del Estado Nacional contemplando el cupo laboral.
Fuente: elaboración propia en base al art. 8° de la Ley N° 22.431

El gráfico 1 muestra que el procedimiento para asegurar la inclusión laboral de personas con discapacidad en las contrataciones de empleo en el ámbito público nacional es sencillo. Cada vez que una de las jurisdicciones, organismos descentralizados y entidades requiera incorporar personal, debe reservar un cupo mínimo del 4% de los cargos a cubrir para personas con discapacidad, informar inmediatamente al Ministerio de Trabajo y proceder al concurso laboral. El rol de la cartera laboral cumple dos funciones: en primer lugar, ofrece trabajadores con discapacidad registrados en su bolsa de empleo para cubrir los puestos y en segundo lugar, actúa como veedor del cumplimiento de la normativa, controlando se respete la cuota reservada para el colectivo con discapacidad. Los informes que se han elaborado y publicado desde 2010 hasta 2015 ofrecen una gran cantidad de información, la cual sintetizamos en el siguiente cuadro.

	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
Semestre	1er	2do	1er	2do	1er	2do	1er	2do	1er	2do	1er	2do
Total de trabajadores	187.248	312.217	340.693	341.537	326.413	315.583	321.386	328.606	328.351	342.314	355.130	363.826
Trabajadores c/ disc.	892	1.756	1.935	2.265	2.390	2.461	2.471	2.538	2.588	2.800	3.054	3.197
Cupo laboral (%)	0,48	0,56	0,57	0,66	0,73	0,78	0,77	0,77	0,79	0,82	0,86	0,9

Cuadro 1. Proporción de trabajadores con discapacidad sobre el total de trabajadores de la Administración Pública Nacional, del primer semestre 2010 al segundo semestre 2015.
Fuente: elaboración propia en base a los informes semestrales que elabora la ex Oficina Nacional de Empleo Público de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, de la Secretaria de la Gestión Pública, de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Como lo revela el cuadro 1, al segundo semestre de 2015, Argentina estaba muy lejos de alcanzar el cupo laboral del 4%. En el primer informe disponible -del primer semestre 2010-, vemos que de los 187.248 empleados que tenía la Administración Pública Nacional (APN), 892 tenían discapacidad certificada[6], es decir, un 0.48%. En los semestres siguientes vemos un lento crecimiento del cupo, llegando al segundo semestre de 2012 al 0,78%; para el primer semestre de 2013 cae a 0,77%, valor en el que se sostiene hasta 2014, cuando sube a 0,79% (2588 trabajadores con discapacidad). Desde entonces, y hasta el segundo semestre 2015, encontramos un leve crecimiento hasta llegar al 0,9. Este valor representa menos de un cuarto del valor legal establecido del 4%.

Es importante destacar que en este mismo período detectamos un importante crecimiento del empleo público. Entre el primer semestre de 2010 y el segundo semestre del 2015 la cantidad de empleados de la APN casi se duplicó (94%), pasando de 187.248 a 363.826, una proporción suficiente para haber alcanzado el cupo laboral del 4% para trabajadores con discapacidad. Sin embargo, eso no fue lo ocurrido, el cupo continuó muy por debajo del 1%.

El cuadro 1 también revela que hubo seis períodos en los que aumentó el empleo (entre primer y segundo semestre 2010; entre el segundo semestre 2010 y primer semestre 2011; entre primer y segundo semestre 2011; entre el segundo semestre 2012 y primer semestre 2013; entre primer y segundo semestre 2013; y desde el primer semestre de 2014 hasta el segundo semestre de 2015). Como lo establece el art. 8° de la Ley N° 22.431, cuando cualquier organismo contrate nuevo personal –en cualquier modalidad de contratación- debe reservar un 4% de esos

6 Sólo se cuentan las personas con discapacidad que cuentan con el certificado de discapacidad, en los términos de la Ley N° 22.431.

vacantes para personas con discapacidad. Si durante estos cinco períodos de crecimiento del empleo, la reserva de puestos se hubiese respetado, deberíamos ver que al menos creció un 4% la proporción de trabajadores con discapacidad en cada etapa. El cuadro 2 nos muestra esa información.

	2010	2010-2011	2011	2012-2013	2013	2014-2015	2015
Nuevos empleados	124.969	28.476	844	5.803	7.220	35.475	8.696
Nuevos trab. c/ disc.	864	179	330	10	67	609	143
Proporción	0,7%	0,6%	39,1%	0,2%	0,9%	1,7%	1,6%

Cuadro 2. Proporción de nuevos trabajadores con discapacidad sobre el total de nuevos empleados en la APN, en seis períodos.
Fuente: elaboración propia en base a los informes semestrales que elabora la ex Oficina Nacional de Empleo Público de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, de la Secretaria de la Gestión Pública, de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

El cuadro 2 devela que sólo en uno de los períodos se respeta y supera la reserva mínima del 4% de los nuevos cargos contratados. Entre el primer y el segundo semestre de 2011, la Administración Pública Nacional contrató 844 nuevos trabajadores, de los cuales 330 eran con discapacidad certificada, es decir, un 39%. Para el resto de los cinco períodos, no sólo no se ha respetado la reserva mínima, sino que ni siquiera la proporción alcanza el 2%. Estos datos confirman que se incumplido lo normado en el segundo párrafo del art. 8° de la Ley N° 22.431, vulnerándose el derecho al empleo de las personas con discapacidad. Sería importante poder indagar sobre las acciones u omisiones del Ministerio de Trabajo y la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad durante este proceso, ya que estos datos también revelan que no habrían cumplido su rol de veedores de esas nuevas contrataciones.

Resta decir que el proceso explicado sobre el cupo laboral en el ámbito público es solo una cara de la moneda: el mecanismo de cómo las personas con discapacidad se pueden incorporar al empleo público y cubrir esas vacantes reservadas también merece su atención. Este mecanismo es el programa de empleo subvencionado en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y su funcionamiento también nos permitirá indagar sobre las limitaciones en el cumplimiento del cupo laboral.

El Programa de Inserción Laboral para Trabajadores con Discapacidad (PIL) fue originalmente pensado para el ámbito privado, cuando se creó mediante Resolución Ministerial N° 802/2004. Su objetivo original era incluir en el mercado laboral competitivo a trabajadores con discapacidad desocupados, a través de subsi-

dio a su salario[7], que se suma a los beneficios impositivos que reciben las empresas por contratar personas con discapacidad certificada[8]. Tres años más tarde, en 2007, el Ministerio firma la Resolución Nº 914 y extiende este programa también al ámbito público. ¿Cómo funciona en concreto este programa? El gráfico 2 se propone dar una explicación clara y sencilla de su funcionamiento.

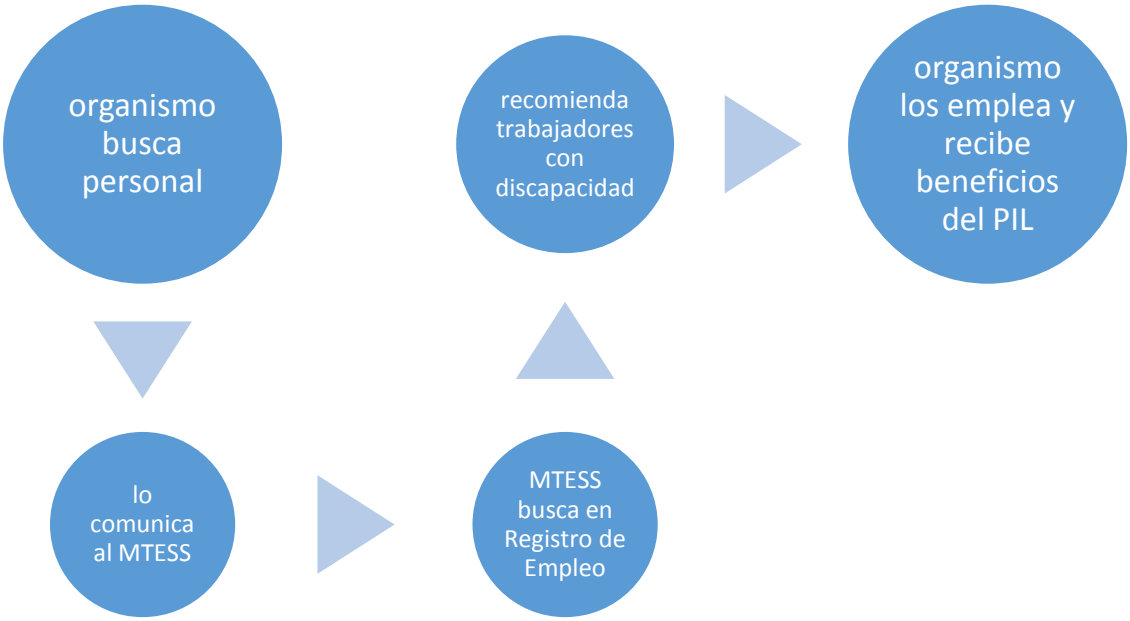


Gráfico 2. Procedimiento para la inclusión laboral a través del PIL

Como lo muestra el gráfico 2, el PIL permite que cualquier organismo que quiera contratar personas con discapacidad pueda dirigirse al Ministerio de Trabajo, el cual realiza la búsqueda del trabajador dentro de los inscriptos en su bolsa de empleo. Sí efectivamente se realiza la contratación de trabajador con discapacidad, la cartera laboral otorga una ayuda económica para el pago del salario, como explicamos en el nivel de empleo subvencionado.

En el cuadro 3, que se presenta a continuación, vemos la cantidad de trabajadores con discapacidad desocupados que se inscribieron en el Registro del Ministerio de Trabajo de la Nación, en el período 2010-2015.

7A principios de 2016, los trabajadores con discapacidad percibirán la suma de $ 2.300 (tiempo completo), $1.200 (tiempo parcial) durante 12 meses.

8 Los beneficios impositivos vigentes son: • Deducción del 70 % de Impuesto a las Ganancias; • Exención del 50 % aportes patronales, el primer año de contratación; • Descuento del 50 % en contribuciones patronales por la contratación de grupos laborales protegidos.

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Trabajadores con discapacidad inscriptos en Registro del MTESS	1.687	2.205	5.408	4.659	5.933	7.169	**27.061**

Cuadro 3. Trabajadores con discapacidad inscriptos en el registro del MTESS, años 2010-2015
Fuente: elaboración propia en base a Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Senado, N° 100.

Según los datos del cuadro 3, hubo una gran cantidad de trabajadores con discapacidad que se inscribió en el MTESS en búsqueda de trabajo. Durante el período 2010 - 2015, la demanda de trabajo de este colectivo fue creciendo, mostrando en 2015 un incremento del 424% en relación con 2010 (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2017, págs. 1276-1277). Estos datos confirman que existían trabajadores con discapacidad dispuestas a trabajar, que de haberse incluido, se hubiese alcanzado a cumplir el cupo laboral del 4%. Resta ahora indagar sobre la cantidad de trabajadores con discapacidad que participaron de este programa, se inscribieron y fueron incluidos laboralmente en el ámbito público.

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Trabajadores con discapacidad incluidos	31	54	16	14	18	30	**163**

Cuadro 4. Trabajadores con discapacidad incluidos en el ámbito público a través del PIL, entre 2010-2015
Fuente: elaboración propia en base a Informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Senado, N° 100.

El PIL, el programa de empleo subvencionado, es la principal herramienta del Estado para asegurar el ingreso de las personas con discapacidad al empleo público. Sin embargo, la información del cuadro 4 muestran que no se logrado cumplir con su misión. La Jefatura de Gabinete de Ministros ha confirmado que de las 27.061 personas que se inscribieron en el registro de empleo del Ministerio de Trabajo entre 2010 y 2015, sólo han conseguido trabajo en el ámbito público 163, es decir, el 0,60% (expediente 6-2015-458/15). Recordemos que a pesar de que no se ha cumplido con el cupo laboral del 4% durante el período analizado ni se han hecho las reservas de cargo como establece la Ley N° 22.431, sí ha habido crecimiento de la cantidad de trabajadores con discapacidad. Entre 2010 y 2015, este universo creció de 892 trabajadores a 3.197, mostrando un incremento de 2.305 personas. Este número refleja que la inclusión laboral de este universo no ha sido gracias al Programa PIL que sólo logró incorporar 163 trabajadores. Las 2.142 restantes

personas que se incorporaron al empleo público se hicieron por fuera de este programa, donde se asignan veedores con el fin de asegurar los derechos de las personas con discapacidad.

4. Conclusiones

Argentina está muy lejos de alcanzar el cupo laboral del 4%. En el primer informe que registra la cantidad de trabajadores con discapacidad en el Estado Nacional -del primer semestre 2010-, vemos que de los 187.248 empleados que tenía la Administración Pública Nacional (APN), 892 tenían discapacidad certificada[9], es decir, un 0.48%. En los semestres siguientes vemos un lento crecimiento del cupo, llegando al segundo semestre de 2012 al 0,78%; para el primer semestre de 2013 cae a 0,77%, valor en el que se sostiene hasta 2014, cuando sube a 0,79% (2588 trabajadores con discapacidad). Desde entonces, y hasta el segundo semestre 2015, encontramos un leve crecimiento hasta llegar al 0,9. Este valor representa menos de un cuarto del valor legal establecido del 4%. De los seis períodos analizados, el empleo creció en cinco (entre primer y segundo semestre 2010; entre el segundo semestre 2010 y primer semestre 2011; entre primer y segundo semestre 2011; entre el segundo semestre 2012 y primer semestre 2013; entre primer y segundo semestre 2013; y desde el primer semestre de 2014 hasta el segundo semestre de 2015) y sólo en uno ellos se respetó la reserva mínima del 4% de los nuevos cargos contratados. Para el resto de los cinco períodos, no sólo no se ha respetado la reserva mínima, sino que ni siquiera la proporción alcanza el 2%.

En segundo lugar, el PIL -principal herramienta del Estado para asegurar el ingreso de las personas con discapacidad al empleo público- no ha logrado cumplir con su misión: de las 27.061 personas que se inscribieron en el registro de empleo del Ministerio de Trabajo entre 2010 y 2015, sólo han conseguido trabajo en el ámbito público 163, es decir, el 0,60% (expediente 6-2015-458/15). Las 2.142 restantes personas que se incorporaron al empleo público se hicieron por fuera de este programa, donde se asignan veedores con el fin de asegurar los derechos de las personas con discapacidad.

Como ha expresado Hannah Arendt, los derechos humanos no se agotan en el conjunto de normas nacionales e internacionales instituidas para la protección de

9 Sólo se cuentan las personas con discapacidad que cuentan con el certificado de discapacidad, en los términos de la Ley N° 22.431.

las personas, "sino que es algo que podemos reivindicar y que es el acto de su reivindicación el que le otorga a los derechos su significación moral específica" (Arendt, 2006). A más de 35 años desde el establecimiento se establece el primer sistema de cuotas en el empleo público, los trabajadores y trabajadoras con discapacidad continúan sufriendo la exclusión en el mundo laboral, tanto en el ámbito público como en el privado. Es necesario para avanzar en la inclusión laboral del colectivo con discapacidad una mayor participación activa en el proceso de diseño, elaboración e implementación de las políticas públicas, como también una mayor organización de este colectivo en el reclamo y reivindicación por el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos.

Bibliografía

Abramovich, V. (2009). La situación de los derechos humanos en América Latina. Derechos Humanos, Autoritarismo y Democracia. Los aprendizajes de la lucha por los derechos humanos para intervenir en los problemas del presente. Buenos Aires.

Aguilar Villanueva, L. (1996). Estudio Introductorio. En L. Aguilar Villanueva, La Hechura de las Políticas Públicas (Segunda ed., págs. 15-84). México, México: Miguel Ángel Porrúa.

Arendt, H. (2006). Los orígenes del totalitarismo. Madrid: Alianza Editorial.

Astorga, L. F. (2007). Guía básica para comprender y utilizar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Managua: Instituto Interamericano sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo.

Auditoría General de la Nación. (2008). Sistema de Protección Integral de los Discapacitados en el transporte público de pasajeros que presta servicio en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Auditoría General de la Nación: Buenos Aires. Recuperado el 4 de Mayo de 2017, de http://www.agn.gov.ar/informes /informesPDF2010/2010_029.pdf

Barnes, C. (1998). Las teorías de la discapacidad y los orígenes de la opresión de las personas discapacitadas en la sociedad occidental. En L. (. Barton, Discapacidad y sociedad (págs. 59-76). Madrid: Morata.

Bastons, L. (2014). Aspectos legales que regulan los derechos. En S. Necchi, M. Suter, & G. A. (comps.), Personas con discapacidad: su abordaje desde miradas convergentes (págs. 79-90). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Bobbio, N. (1991). El tiempo de los derechos. (R. De Asís, Trad.) Madrid: Sistema.

CEDDIS. (2007). Informe de la República Argentina en virtud del artículo VI.3 de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. Organización de Estados Americanos, Panamá. Recuperado el 19 de Mayo de 2017, de http://www.grupodemujeres.org.ar /descargas/vih-prevenir/DISCAPACIDAD%20-%20CEDDIS_doc_8-07_argentina_esp.doc

Coriat, S. (2008). Accesibilidad: espacios física y socialmente. En C. Eroles, & H. (. Fiamberti, Los derechos de las personas con discapacidad (Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que los garantizan) (págs. 75-90). Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires.

De Asís Roig, R. (2004). La incursión de la discapacidad en la teoría de los derechos: posibilidad, educación, Derecho y poder. En I. (. Campoy Cervera, Los derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas,. Madrid, España: Dykinson.

De Castro, B. (2004). Introducción al Estudio de los Derechos Humanos. Madrid: Editorial Universitaria.

De Lorenzo, R., & Palacios, A. (enero-agosto de 2005). Los grandes hitos de la protección jurídica de las personas con discapacidad en los albores del siglo XXI. (INAP, Ed.) Documentación Administrativa, 291-338.

Degener, T., & Quinn, G. (2000). A survey of international, comparative and regional Disability Law Reform. From Principles to Practice, an International Disability law and Policy Symposium (págs. 3-128). Nueva York: Disability Rights Education and Defense Fund. Recuperado el 15 de Agosto de 2017, de https://dredf.org/international /degener_quinn.html

Eroles, C. (2008). Naturaleza de la discriminación contra las personas con discapacidad. En C. Eroles, & H. (. Fiamberti, Los derechos de las personas con discapacidad (Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que los garantizan) (págs. 7-33). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Fernández, M. E. (2014). Discapacidad y trabajo. En S. Necchi, M. Suter, & Gaviglio Andrea (comps.), Personas con discapacidad: su abordaje desde miradas convergentes (págs. 123-160). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Ferreira, M. (2007). Prácticas sociales, identidad y estratificación: tres vértices de un hecho social, la discapacidad. Revista Intersticios, 1(2).

Finkelstein, V. (1980). Attitudes and Disabled People. Issues for Discusión.

Fundación Par. (2008). La discapacidad en Argentina: un diagnóstico de situación y políticas públicas vigentes a 2005. En C. Eroles, & H. (. Fiamberti, Los derechos de las

personas con discapacidad (Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que los garantizan). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

García Villegas, M. (1995). La eficacia simbólica del Derecho. Examen de situaciones colombianas,. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010). Censo de población. Buenos Aires. Recuperado el 25 de Septiembre de 2017, de http://www.indec.gov.ar/censos_total_pais.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&t=3&s=2&c=2010

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. (2017). Informe N° 100. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Recuperado el 10 de Agosto de 2017, de https://es.scribd.com/document/345940559/Informe-100-HSN-Abril-2017#fullscreen&from_embed

Molero, P., & Ramos, D. (2008). La accesibilidad al transporte público, una cuestión de derechos humanos. En C. Eroles, & H. (. Fiamberti, Los derechos de las personas con discapacidad (Análisis de las convenciones internacionales y de la legislación vigente que los garantizan) (págs. 91-104). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Oliver, M. (1990). The Politics of Disablement. Londres: The MacMillan Press.

Oliver, M. (1998). ¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada? En L. (. Barton, Discapacidad y Sociedad. Madrid: Fundación Paideia.

Oliver, M. (2008). Políticas sociales y discapacidad. Algunas consideraciones teóricas. En L. Barton, Superar las barreras de la discapacidad. Madrid: Fundación Paideia.

Organización Iberoaméricana de Seguridad Social. (2014). Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica. Madrid: Organización Iberoaméricana de Seguridad Social. Recuperado el 30 de Agosto de 2017, de http://repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/1289/Inf_OISS_Estudiosobremedidaspromociondeempleo_2014.pdf?sequence=1

Organización Internacional del Trabajo. (2014). Lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidades a través de la legislación. Directrices. Ginebra: Irish Aid. Recuperado el 30 de Agosto de 2017, de http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2014/114B09_183_span.pdf

Oszlak, O., & O´Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. (U. N. Quilmes, Ed.) Redes, 2(4), 99-128.

Palacios, A. (2004). La discapacidad frente al poder de la normalidad. Una aproximación desde tres modelos teóricos (tesina). Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

Palacios, A. (2007). ¿Modelo rehabilitador o modelo social? La persona con discapacidad en el derecho español. En I. Campoy Cervera, & A. (. Palacios, Igualdad, No

Discriminación y Discapacidad. Una visión integradora de las realidades española y argentina (págs. 243-306). Madrid: Dykinson.

Palacios, A. (2007). La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Madrid, España: Ediciones Cinca.

Palacios, A., & Romañach, J. (2006). El modelo de la diversidad. La bioética y los derechos humanos para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional. Madrid: Diversitás.

Pantano, L. (1987). La discapacidad como problema social. Buenos Aires: EUDEBA.

Peces-Barba Martínez, G. (1984). Curso de derechos fundamentales (Cuarta ed.). Madrid, España: Universidad Complutense.

Peters, G. (Enero-Marzo de 1993). Política pública y burocracia. Foro Internacional, 33(1), 54-87.

REDI -CELS - FAICA - FENDIM - ADC . (2012). INFORME ALTERNATIVO SOBRE LA SITUACION DE LA DISCAPACIDAD EN ARGENTINA – 2008/2012. GInebra: Comité de los derechos de las personas con discapacidad. Recuperado el 17 de Mayo de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRPD/Shared%20Documents/ARG/INT_CRPD_NGO_ARG_14809_S.doc

R**egistro Nacional de Personas con Discapacidad del Ministerio de Salud de la Nación.** (2016). Anuario Estadístico Nacional. Buenos Aires.

Samaniego, P. (2006). Aproximación a la Realidad de las Personas con Discapacidad en Latinoamérica. Madrid: CERMI.

Scully, J. L. (2005). Admitting All Variations? Postmodernism and Genetic Normality. En M. Shildrick, & M. (. Mykitiuk, Ethics of the Body. Postconventional Challenges. Cambridge: The MIT Press.

Segato, R. L. (2003). Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología,el psicoanálisis y los derechos humanos. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Stiker, H.-J. (1999). A History of Disability. United States of America: The University of Michigan Press.

Subirats, J. (1992). Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas. Recuperado el 10 de Agosto de 2017, de https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Politicas-Publicas/QL-J7mu21lL.pdf.pdf

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, La nueva administración pública (págs. 281-312). Madrid: Alianza Universidad.

Thomson, R. G. (2005). Feminist Disability Studies. Signs: Journal of Women in Culture and Society(30).

Toboso Martín, M. (segundo semestre de 2008). La discapacidad dentro del enfoque de capacidades y funcionamientos de Amartya Sen. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades(20).

Topliss, E., & Gould, B. (1979). Provision for the Disabled. Oxford: Blackwell.

Victoria Maldonado, J. (sep./dic. 2013). El modelo social de la discapacidad: una cuestión de derechos humano. Boletín mexicano de derecho comparado, 46(138).

Primeros avances hacia la construcción de conocimiento orientado a Políticas Públicas Locales en Seguridad. El caso del Distrito Suroeste de la Ciudad de Santa Fe

ORNELLA CIOCCA
MARIANO HOET
MA. CRISTINA MARANA
Universidad Nacional del Litoral

Resumen

La inseguridad se ha convertido en una de las problemáticas mayormente sentidas por los ciudadanos argentinos, transformándose en un aspecto clave de la agenda política de gobierno. Sostenemos que una de las principales cuestiones que la caracteriza radica en la deficiencia de la información con la que cuentan los organismos oficiales al momento de planificar las intervenciones en este campo.

En la Ciudad de Santa Fe, la problemática de la violencia e inseguridad reviste especial importancia, dado que sus niveles superan la media nacional. A su vez, una de las zonas de la ciudad más vulnerables en materia de violencia, cobertura de servicios, condiciones topográficas y edilicias, lo constituye el Distrito Suroeste. Ello propicia una investigación específica y profunda en esta área.

En la ponencia se desarrollarán las principales iniciativas y resultados preliminares que se vienen desarrollando desde el ámbito político local y que han tenido como marco fecundo el CAI+D Orientado de la Universidad Nacional del Litoral "Sistema de asignación de recursos para la reducción de la violencia en el Distrito Suroeste", contexto propicio para la construcción de conocimiento específico y multidisciplinar sobre la seguridad orientado al diseño de Políticas Pública.

Estas acciones comprenden un estudio empírico basado en el diseño y aplicación de dos instrumentos de recolección de datos, así como también el procesamiento y análisis de los datos producidos. Por un lado, un "Dispositivo de Verificación Empírica" para constatar la eventual presencia de un conjunto de variables presentes en el territorio y por otro, una "Encuesta de Percepción Ciudadana y Victimización" que busca relevar experiencias de victimización y percepción delictiva de los residentes del Suroeste de la ciudad.

Palabras clave: seguridad / políticas públicas / ámbito local/ estudios empíricos

1. La inseguridad como problema emergente

En la última década la inseguridad se ha convertido en una de las más importantes preocupaciones para la ciudadanía argentina, y las medidas de protección y prevención, unas de las principales demandas dirigidas al Estado. La relevancia del tema reside en que en la Argentina, la inseguridad se ha convertido en el centro de las preocupaciones públicas. Al respecto, Gabriel Kessler sostiene que existe un consenso sobre la inseguridad como problema público de primer orden (2009:96).

En América Latina, su importancia en la lista de prioridades de la población es muy alta y ha crecido en los últimos años. De acuerdo a Latinobarómetro (2012), la fracción de la población que considera que la inseguridad es el problema más importante de su país pasó de alrededor de 5% a mediados de los años noventa a más de un tercio en 2011. De acuerdo a la encuesta CAF 2013, la inseguridad está primera en la lista de problemas que la ciudadanía reporta como los más importantes en casi todas las ciudades incluidas en la encuesta. (CAF, 2014: 213).

Argentina no escapa a esta tendencia, ya que, desde 2004 a 2015 se ha incrementado de forma sostenida en la cantidad de encuestados que señalan a la delincuencia y la seguridad pública como el principal problema en el país, pasando de 14% en 2004 a 34,7% en 2015 según Latinobarómetro.

Con respecto a la provincia de Santa Fe, la encuesta de victimización a cargo del Ministerio de Seguridad de Santa Fe y el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos -IPEC-, estimó que en el año 2015 un 31,4% de los hogares poseían un integrante o más, que resultó ser víctima de uno o varios delitos. Teniendo en cuenta la opinión de las personas entrevistadas, dicha encuesta expresa la importancia de la problemática de la inseguridad como preocupación ciudadana acuciante, destacando que un 88,9% de la población indica que existe un contexto de inseguridad a nivel provincial.

Sin entrar en profundidad en el distinción que algunas líneas de investigación realizan en torno a las llamada inseguridad objetiva y subjetiva, sostenemos que existe una cierta autonomía relativa entre los sentimientos asociados a la inseguridad y los índices delictivos (Kessler, 2009:67). De esta manera, es pertinente marcar que en nuestro país las tasas de delito se incrementaron dos veces y media desde mediados de los años ochenta. El sentimiento de inseguridad se conforma en gran medida en comparación con el pasado y si bien los homicidios siguen siendo comparativamente bajos respecto de otros países de la región, han superado sus umbrales históricos (Kessler, 2009:12).

En este sentido, sostenemos que en la provincia y la ciudad de Santa Fe, la problemática de la inseguridad y la violencia específicamente adquieren una mayor relevancia, dado que sus niveles superan los valores nacionales.

En la provincia de Santa Fe el panorama puede ilustrarse mediante las tasas de homicidios. Si bien no es del todo acertado equiparar inseguridad a violencia y ésta a los homicidios, sus tasas constituyen uno de los indicadores más confiables del comportamiento delictivo, por mayor nivel de confiabilidad en los registros. En este sentido la provincia no solo presentó tasas de homicidio superiores al promedio nacional de 2014 a 2016, además registró las más altas en 2015 y 2016, mientras que en 2014 reportó la segunda más alta luego de Chubut[1].

A nivel ciudad y departamento se destaca que en el departamento La Capital se observa una tasa de homicidios cada 100.000 habitantes muy por encima del valor determinado por la OMS para ser considerado epidemia. Así, el promedio de tasas de homicidio en la serie 2010-2016 para el departamento La Capital es de 19.6, mientras que para la ciudad es de 23[2].

En este sentido, se destaca que las tasas de homicidios en la Ciudad de Santa Fe se muestran muy superiores a la nacional: la tasa oficial publicada en el ámbito nacional en el año 2015, fue de 6,6, mientras que en la Ciudad de Santa Fe fue de 21,5 en el mismo periodo.

Tal como ilustran los trabajos citados, la percepción ciudadana y el creciente temor social vinculado a la problemática de la inseguridad, es uno de los tópicos que más preocupan a la sociedad actual. A su vez, este aumento del sentimiento de temor colectivo ligado a la inseguridad se despliega en un contexto de incremento y complejización de la actividad delictiva en nuestro país desde hace al menos dos décadas.

2. La gestión local de la seguridad en la ciudad de Santa Fe

La inseguridad posee implicancias fundamentales para los gobiernos, dado que es un problema que aflige, como tantos otros, en primer término a los segmentos menos favorecidos de la sociedad, lo cual agrava las condiciones de segregación y

1 Ministerio de Seguridad de la Nación. Informe 2016 del Sistema de Información Criminal (SNIC). julio de 2017

2 La población tomada para la confección de la tasa de homicidio proviene de la proyección proporcionada por IPECF

desigualdad que ya de por sí son retos clave para el desarrollo. En la medida en que el Estado no sea capaz de garantizar este derecho a todos, la vida estará restringida por las posibilidades de cada quien de procurar para sí mismo esa seguridad, agudizándose la segregación social y debilitándose la legitimidad del Estado como garante del contrato social (CAF, 2014:21). La inseguridad afecta negativamente el capital social de las comunidades, fomentando la desconfianza entre los ciudadanos y entre estos y los gobiernos, lo que a su vez debilita las instituciones y la capacidad de los sistemas políticos de proveer mecanismos eficaces de decisión colectiva para atender los problemas del desarrollo (CAF, 2014: 19).

Históricamente, en Argentina, en materia de seguridad, el control de los fenómenos ligados a la inseguridad y la prevención de los delitos ha estado en manos de las Fuerzas de Seguridad y, en algunos casos, de empresas privadas. En relación a las primeras, se han mostrado, al menos en los últimos años, como herramientas insuficientes para dar respuesta a las crecientes demandas sociales de seguridad.

Esta situación, en conjunto con el incremento en los niveles de inseguridad objetiva y el aumento de las percepciones de inseguridad, sumado al establecimiento y desarrollo de nuevas formas de criminalidad complejas, multiplicaron las demandas de seguridad por parte de la población hacia los estados locales y reclamaron a sus gobiernos la asunción de un rol protagónico en la gestión de la conflictividad. La seguridad y sus implicancias constituyeron, entonces, una temática central de las agendas públicas de los gobiernos municipales.

El involucramiento de los gobiernos locales puede explicarse en razón de una conjunción de tres factores. Por un lado, la descentralización de las competencias producto de la reforma del estado llevada a cabo en la década del ’90. Por otra parte, el surgimiento de nuevas políticas de seguridad que dejan de lado la visión estrictamente policial de la prevención; y por último, la transformación de las tasas de violencia y su percepción, especialmente en las grandes urbes.

En este sentido, los municipios se han visto compelidos a asumir nuevas responsabilidades, como la de planificar políticas que respondan a las necesidades reales de los ciudadanos en materia de seguridad, debiendo generarse para ello, la construcción y fortalecimiento de capacidades estatales específicas. En la ciudad de Santa Fe, particularmente, el aumento de la violencia y las altas tasas de criminalidad se tornaron primordiales tanto en la agenda gubernamental como en la de la sociedad civil.

La producción de información empírica confiable y el desarrollo teórico disciplinar que respalde el proceso de elaboración de políticas públicas, constituyen recursos clave en la elaboración de planes efectivos en las diversas áreas de acción

estatal. Ello facilitaría el conocimiento actualizado de los escenarios de criminalidad que se presentan en los diversos distritos y vecinales de la ciudad para garantizar una toma de decisiones responsable que conlleve resultados eficientes.

Consideramos fundamental este postulado, dado que, frente a primeros intentos de construcción de un diagnóstico sobre criminalidad a nivel local, se ha constatado la insuficiencia de conocimiento e información específica - especialmente estadística- en materia de seguridad como una de las principales dificultades.

Esto, en parte, deriva de la inexistencia de registros, de la precariedad de las bases existentes, como así también de la falta de consistencia de las categorías en las que se incorporan los datos. La Coperación Andina de Fomento señala al respecto que en América Latina los indicadores sobre seguridad tienen problemas de disponibilidad y de confiabilidad. Tanto por el subregistro como por las disparidades en las metodologías de registro. Así, mientras que los países de América Latina han avanzado en la confección de un amplio número de estadísticas sociales y económicas de diversa índole que se estiman con metodologías y rigor estadístico por entes nacionales y locales, en aspectos referidos a la inseguridad es notable el atraso relativo (CAF, 2014:23).

Por otro lado, sin desconocer los aportes de la criminología y de las ciencias sociales en general, sostenemos que éstos no han logrado traducirse en recomendaciones prácticas para la elaboración de una política pública coherente e integral de la seguridad que reporte resultados esperados.

3. La experiencia en el trabajo CAI+D Orientado "Sistema de asignación de recursos para la reducción de la violencia en el Distrito Suroeste"

El equipo que integra el grupo de investigación se conforma como equipo CAI+D Orientado -"Programa de Investigación y Desarrollo Orientado a Problemas Sociales y Productivos"- a partir de la propuesta presentada a dicho proyecto: "Sistema de asignación de recursos para la reducción de la violencia en el Distrito Suroeste". El mismo, que se encuentra en curso desde julio de 2017 depende de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, busca lograr una adecuada distribución de los recursos disponibles para generar un descenso en los niveles delictivos en el territorio del mencionado distrito.

Cabe destacar que a la hora de empezar el trabajo de investigación ya había un equipo conformado, perteneciente a la Subsecretaría de Prevención y Seguridad

Ciudadana de la Municipalidad de Santa Fe, que venía realizando algunas tareas de trabajo empírico y lecturas sobre la temática. Este equipo estuvo conformado desde entonces por graduados y estudiantes avanzados en diferentes perspectivas disciplinarias, entre ellas Matemática, Derecho, Sociología, Geografía e Ingeniería en Sistemas.

Inicialmente se avanzó en la búsqueda y elaboración y sistematización de estadísticas delictivas en diferentes fuentes y en la confección de mapas de calor del delito. Posteriormente y en gran parte a raíz de la imposibilidad de elaborar propuestas sólidas basadas en conocimiento se avanzó en el diseño de un ambicioso trabajo de investigación que contemplase los objetivos específicos y fuese lo suficientemente riguroso, así como también sobre soportes informáticos para el procesamiento de la información.

En principio el proyecto estuvo pensado para abarcar toda la ciudad. Para tal fin se realizó una primera experiencia en la vecinal Santa Rosa de Lima, perteneciente al distrito Suroeste. En esa oportunidad se aplicó una encuesta de victimización y percepción ciudadana y una lista de chequeo sobre características del entorno físico.

En otras palabras, en el marco de estas acciones se había realizado, previo a la experiencia del CAI+D, una prueba piloto en el barrio Santa Rosa de Lima, la cual arrojó un conjunto de resultados que reivindicaron la necesidad de generar datos confiables sobre la situación de la seguridad en la Ciudad así como también de repensar los métodos de recolección y de incorporar nuevas dimensiones al análisis, como la percepciones de inseguridad en la población.

A partir de esta experiencia piloto nos propusimos circunscribir el análisis a un área más pequeña de la ciudad en la que sea oportuno realizar este tipo de análisis, el distrito Suroeste. Al respecto, es destacable aportar que, de los ocho distritos que conforman la Ciudad de Santa Fe, uno de los más vulnerables en materia de violencia, cobertura de servicios, condiciones topográficas y edilicias, lo constituye el Distrito Suroeste. Este distrito posee una superficie de 8,76Km2, abarcando un perímetro de 14,9Km, que a su vez contiene a quince 15 vecinales[3].

Contextualizando sucintamente los rasgos poblacionales y territoriales, puede destacarse que el contingente de personas en el Suroeste de la ciudad de Santa Fe se

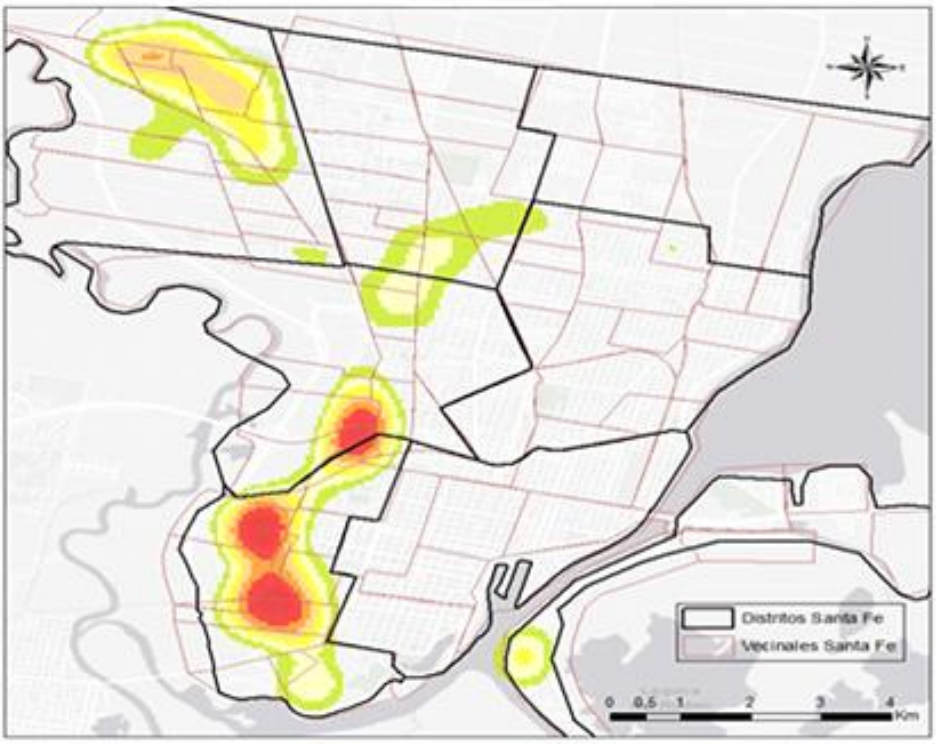
3 A saber: Barrio Centenario; Barrio San Jerónimo; Ex Varadero Sarsotti; Barrio Chalet; Barrio Arenales; Solidaridad y Progreso San Lorenzo; 12 de Octubre; General Mosconi; Presidente Roque Sáenz Peña; Santa Rosa de Lima; Barrio Roma; José Manuel Estrada; Parque Juan de Garay; Villa del Parque y parte de Mariano Comas.

vió incrementada y extendida horizontalmente debido, por un lado, a los cambios económicos; y por otro, a las transformaciones urbanas producto de los primeros asentamientos informales emplazados en terrenos de escasa cota altimétrica y valor inmobiliario. El creciente establecimiento de viviendas en el distrito demandó la construcción de una importante obra de infraestructura a mediados de 1940, conocida hasta hoy como el terraplén Irigoyen. Producto de la defensa, se extendió la mancha urbana y consecuentemente fue aumentando la demanda de servicios públicos para sus habitantes. En cuanto a la cobertura de los servicios en el distrito, éste posee iluminación pública realizada con aportes provinciales y municipales licitados e inaugurados desde 2013 hasta 2016 en sus diferentes barrios. Si bien algunas calles principales cuentan con cordón-cuneta y pavimento, más del 50% del área posee deficiencia de desagües, redes cloacales y redes de gas natural. Respecto al servicio de salud en el distrito, según el relevamiento del IDESF-al año 2016- se han contabilizado 12 centros de salud y 3 hospitales, siendo ellos los siguientes: Hospital de Niños "O. Alassia", "Dr. J. B. Iturraspe" y de rehabilitación "Dr. Vera Candioti". Actualmente, las mejoras alcanzadas en este sector cubren parcialmente las necesidades de 46.672 habitantes, lo que representa al 12,1% de la población total de la Ciudad de Santa Fe.

Por otra parte, en relación a los niveles de violencia e inseguridad que afectan la calidad de vida de sus habitantes, es importante destacar que se reflejan, en dicho distrito, elevados índices delictivos- respecto a la media de la Ciudad de Santa Fe. Los valores obtenidos se manifiestan con mayor peso en homicidios y heridos por el uso de armas de fuego. En cuanto a los heridos por el uso de arma blanca, el Distrito Suroeste se ubica en el tercer lugar de mayor incidencia respecto al total de distritos y, finalmente registra la sexta ubicación distrital en crímenes ejercidos contra la propiedad, es decir por robos de diversos elementos personales.

A continuación se presenta un mapa de calor de delitos contra la vida registrados en partes policiales en los años 2016- 2018. Allí se observa una marcada concentración de puntos en el distrito en cuestión, lo que da cuenta de la alta incidencia de este tipo de delitos.

Mapa de calor. Delitos contra la vida en la ciudad de Santa Fe



En razón de dichas circunstancias, consideramos que el espacio territorial correspondiente al Distrito Suroeste de la ciudad sería un escenario adecuado para el despliegue del presente proyecto. Ello, en tanto los conocimientos obtenidos como consecuencia de su implementación, podrían ser válidamente utilizados a los efectos de intentar reducir los índices de criminalidad en dicho territorio y así mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

4. Construcción de Instrumentos de recolección de datos

De acuerdo con diversas posturas, entre ellas la de CAF, las características del entorno social y físico son determinantes en las oportunidades para cometer un delito. Sin ser excluyentes con intervenciones sobre las condiciones macro relacionadas con la propensión criminal, que reportan beneficios en el mediano y largo plazo, en el corto, las intervenciones con mayor potencial de frenar la situación de crisis en la que se encuentra la región son las que se vinculan a las oportunidades criminales, según dicho organismo.

De esta manera, el crimen guarda una relación estrecha con el espacio físico, existiendo lugares muy específicos, como cuadras o esquinas, donde ocurre una fracción desproporcionada de la actividad delictiva. Esos sitios tienen características que los hacen diferentes incluso a otros lugares dentro del mismo vecindario donde se encuentran, y sugieren la posibilidad de aplicar intervenciones muy focalizadas geográficamente (CAF, 2014: 39).

En este sentido desde esta perspectiva se insiste en la utilidad de incorporar este conocimiento de manera sistemática en el diseño de políticas de prevención o incluso de control del crimen (CAF 2014:43). Para ello es necesario generar diagnósticos de calidad sobre la distribución espacial del crimen y determinar si las intervenciones geográficamente focalizadas tienen potencial o no.

Sin embargo, para planear, diseñar e implementar estas diversas intervenciones se requiere mejorar la información disponible. Un primer paso básico es obtener mediciones confiables de la incidencia del delito, tanto en los registros administrativos como también en las encuestas de victimización (Idem).

En esta línea fue pensado el abordaje que se explica en el presente trabajo. Los instrumentos que a continuación se desarrollan pretenden obtener una amplia capilaridad territorial, al tratar de recolectar de manera sistemática y en profundidad las características del espacio físico y la dinámica en el interior de los micro espacios del distrito en cuestión, en especial aquellas que guardan relación con la ocurrencia del crimen. Tanto el diseño muestral como la confección de los cuestionarios apuntan a tal fin.

Teniendo en cuenta los postulados mencionados anteriormente, el equipo avanzó en la creación de un sistema de asignación de recursos de diversa índole que, funcionando a nivel territorial, conlleve una mejora efectiva en las condiciones de seguridad en el Distrito Suroeste de la Ciudad de Santa Fe. Para ello se vuelve necesario en primer lugar, la producción de conocimiento de calidad -con un sólido anclaje empírico, que resulte fácilmente actualizable, y cuyo diseño se asiente en procedimientos rigurosos- en razón de once dimensiones: Actividad delictiva; Características sociodemográficas; Morfología urbana; Manifestaciones culturales; Desempeño judicial; Actividad de las fuerzas policiales; Factores Ambientales; Contexto económico; Democracia y Transparencia; Condiciones de Salud y Desarrollo Educativo. Se pretende establecer posibles conexiones entre los distintos indicadores, a partir de la ponderación de las variables incluidas en las dimensiones consideradas. Al mismo tiempo, crear un modelo que, a partir de los indicadores mencionados con anterioridad, permita anticiparse al acaecimiento de hechos delictivos

en el territorio determinado con el objetivo de asignar recursos económicos, humanitarios, de seguridad, simbólicos necesarios para lograr prevenirlos.

Los instrumentos de recolección diseñados y en proceso de implementación contribuyen- junto a otras iniciativas que por cuestiones de espacio no se desarrollan en esta presentación- a dichos objetivos generales del proyecto, siendo su diseño e implementación uno de los primeros pasos.

4.1. Dispositivo de Verificación Empírica (DVE)

Como se expresó unas líneas más arriba, el delito tiende a concentrarse territorialmente, pero también dichos espacios coexisten con enormes diferencias en su nivel de criminalidad.

En síntesis, la distribución del crimen en el espacio y el tiempo dista de ser aleatoria. El crimen está fuertemente concentrado en espacios tan precisos como cuadras, y estos puntos calientes mantienen consistentemente altos niveles de criminalidad.

Para entender la naturaleza del crimen hace falta un análisis que parta desde el más concreto espacio geográfico: hay que acercar la lupa (CAF, 2014:113). Cada celda de espacio-tiempo tiene una configuración muy particular que determina su inclinación al crimen. Esta configuración es de naturaleza muy variada y abarca la topografía del lugar- espacio plano, ladera, callejones, intersección de calle- , los lazos sociales entre sus vecinos, sus patrones de movilidad y acción ciudadana, y las características de iluminación, limpieza y calidad de los espacios públicos (idem). Con la finalidad de conocer en profundidad los matices que se presentan en el territorio, es decir, la configuración particular de cada espacio se ha diseñado una herramienta de recolección de datos para este fin específico: un Dispositivo de Verificación Empírica (DVE).

Este consiste en un dispositivo que permite constatar la presencia de un conjunto de 44 variables cuyo posterior análisis determinará su posible relación con la actividad delictiva. Tiene como objetivo principal la construcción de datos confiables y con sustento empírico sobre el entorno físico que coadyuven a mejorar las condiciones de seguridad.

Con respecto a la metodología, el DVE consiste en una herramienta de recolección de datos de tipo cuantitativo que prevé la aplicación de una lista de chequeo por tramo de calle, elegida de manera aleatoria mediante muestreo probabilístico.

La población está conformada por 641 tramos de calle del Distrito Suroeste de la ciudad.

El proceso de muestreo se realizó para la ciudad completa, para luego abordar específicamente el distrito Suroeste. En primer lugar, se dividió a la ciudad de Santa Fe en noventa (90) vecinales y éstas, a su vez, en doscientas ochenta y cuatro (284) microvecinales. Posteriormente, se determinó la cantidad de tramos de calles correspondientes a cada microvecinal; se enumeraron y asociaron a un código único y específico para cada tramo. En tercer lugar, se estimó mediante una fórmula matemática el tamaño de la muestra, con un nivel de confianza del 90% y un error de estimación del ±10%. Puesto que no se disponía de datos anteriores se consideró que la probabilidad de ocurrencia y de no ocurrencia es la misma (50%). Por último, se obtuvo el tamaño de muestra por cada microvecinal[4] y, a partir de esta cifra, se seleccionaron aleatoriamente los tramos de calles que serán relevados. La muestra para el total de la ciudad quedó constituida por 6197 casos para la ciudad y 641 para el distrito Suroeste.

4.2. Encuesta de Percepción Ciudadana y Victimización

El segundo de los instrumentos implementados es la Encuesta de Percepción Ciudadana y Victimización (EPCyV). Esta consistente en un cuestionario semi estructurado que busca relevar experiencias de victimización y percepción delictiva. La misma se lleva a cabo mediante una encuesta presencial en el domicilio de los residentes de la ciudad.

El muestreo es de tipo probabilístico estratificado por cuotas de sexo y franja etaria con un nivel de confianza del 95% y un error muestral de ±4%. La muestra fue construida a nivel distrito de la Ciudad de Santa Fe, considerando la división de los mismos en las vecinales que lo componen. Se consideró a la vecinal como un estrato, presuponiendo que la población perteneciente a cada una de estas tiene características homogéneas. Estas decisiones metodológicas permiten garantizar la representatividad poblacional de cada vecinal en la muestra. De esta manera, la muestra total para el distrito Suroeste quedó construida por 590 casos.

---

4 De acuerdo a los lineamientos de la ordenanza N° 6677 (1973) se trazó la división de la ciudad de Santa Fe en ochenta y seis vecinales. Con el propósito de obtener una representación total de la superficie del territorio, se han incorporado a ellas cuatro vecinales, contabilizando finalmente noventa (90). A partir de la consideración de morfología urbana, condiciones de patrullabilidad e incidencia delictiva se procedió a desagregar dichas unidades territoriales en doscientas ochenta y cuatro (284) microvecinales.

Los puntos muestrales son coincidentes con los tramos de calle seleccionados aleatoriamente para el DVE, de manera que se pueda obtener información complementaria mediante la aplicación simultánea de estos dos instrumentos de recolección

El cuestionario consiste en cuatro módulos: Conocimiento Ciudadano, Victimización, Percepción Delictiva y Acoso Callejero.

El módulo de "Conocimiento Ciudadano" se compone de una serie de preguntas destinadas a recabar información sobre aspectos referidos a condiciones de vida y actividades en la zona de interés, aspectos cuya forma más conveniente de conocer es mediante las opiniones y conocimiento de los habitantes de la zona. Se espera: conocer la evaluación de los ciudadanos sobre la calidad y funcionamiento de los servicios públicos y de salud; como también sobre la presencia del estado en el barrio. Al mismo tiempo se busca explorar el conocimiento de los vecinos sobre eventos delictivos arraigados territorialmente.

El módulo "Victimización" consta de diferentes preguntas sobre experiencias de victimización de los ciudadanos de Santa Fe. Con su implementación se busca recabar datos de tipo cuantitativo sobre hechos delictivos sufridos por los entrevistados y/o miembros de su grupo conviviente. El objetivo principal de esta sección consiste en determinar, con un razonable nivel de precisión, la cantidad de delitos no denunciados en la Ciudad de Santa Fe -cifra negra de criminalidad- durante el año 2017. Asimismo, se pretende, en relación al mismo periodo, conocer el nivel de denuncia de acuerdo al tipo de delito y su distribución espacial. Este punto es fundamental para la elaboración de respuestas acordes al comportamiento delictivo del área en particular. Se sostiene a modo de hipótesis que el distrito suroeste reporta una gran cantidad de cifra en lo referido a delitos contra la propiedad. Así, los resultados permitirán obtener una representación más acorde al comportamiento delictivo de lo que reflejan los datos policiales y traducir esta información a estrategias estatales específicas. Los tipos delictivos fueron pensados para complementarse con los partes policiales.

Por otra parte, se espera conocer los motivos por los cuales las personas desistieron de efectuar la denuncia.

El módulo de "Percepción Delictiva" está apuntado a explorar las percepciones en torno a la inseguridad y el miedo al delito de los ciudadanos santafesinos. En especial las concepciones sobre la situación actual y su evolución en el barrio, la ciudad y el país. Así como también las acciones defensivas y evasivas adoptadas por los encuestados. Por otra parte, se busca indagar sobre percepciones de la ciudadanía en torno a la Policía, el Poder Judicial, el Gobierno y las Fuerzas de Seguri-

dad. Interesa específicamente la confianza y evaluación que se realiza en torno a estas instituciones y la evaluación del desempeño policial.

Finalmente, el apartado de "Acoso Callejero", de carácter exploratorio, se desarrolló en colaboración específica con el área de Desarrollo Social de la Municipalidad de Santa Fe. Se espera indagar sobre experiencias y particularidades de situaciones de acoso callejero sufridas por los ciudadanos santafesinos según edad y sexo. Así como también sobre las características de los autores del comportamiento y los lugares en que tal acto se produce.

4.3. Guía de Observación

Para complementar el trabajo de relevamiento se aplicó un instrumento vinculado a la observación. En tal sentido se aplicó una guía de observación para relevar aspectos que escapan a los instrumentos antes mencionados. Este instrumento es pensado como una herramienta de carácter más bien etnográfico y permitió recuperar un conjunto de material adicional tales como fotografías, vídeos y anotaciones extras sobre las condiciones de la cuadra.

5. Resultados preliminares del relevamiento en la vecinal Centenario

Durante el mes de marzo se desarrolló la primera etapa del trabajo que abarcó la vecinal Centenario. Aunque no es posible conjeturar sobre los mismos dado que aún falta mucho por delante, a continuación se exponen los principales resultados obtenidos con el fin de evidenciar la información que se obtendrá al finalizar el relevamiento.

5.1. Condiciones estructurales y materiales de la vecinal

Respecto a las condiciones estructurales y materiales de la vecinal, relevadas con el DVE, una de las variables relevadas fue las condiciones de las viviendas. Al respecto pudo observarse que el 90,1% de los tramos de calles relevados poseen casas de materiales, mientras que el 8,7% tiene como material predominante chapa, lona o cartón.

El tipo de vivienda que predomina es Casa/Departamento (en un 91.4% de las cuadras relevadas) y solo en un 1.2% hubo un predominio de Departamento en edificio o casa de Plan de Vivienda (por ej: Monoblock). El resto (7.4%) no se encontraron viviendas, pero si escuelas, canchas, comisarías, institutos.

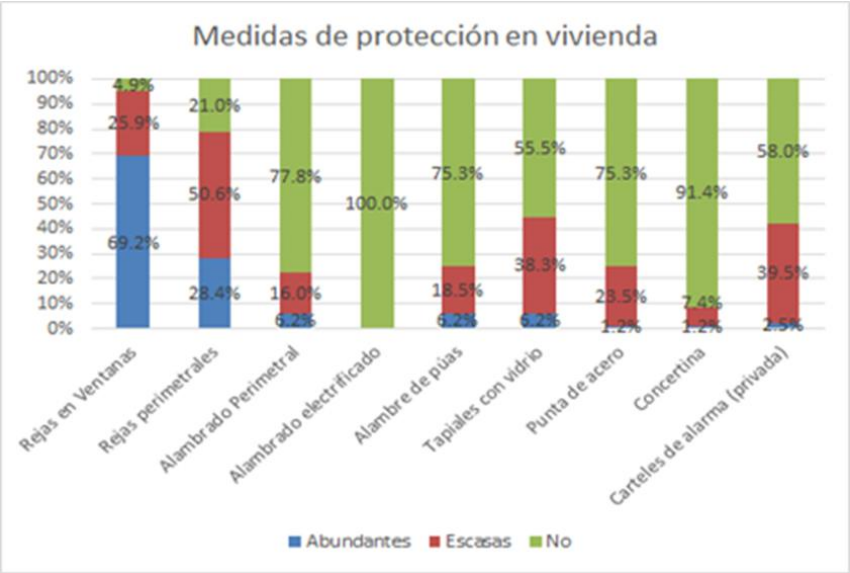
También pudo establecerse que en un 48,2%, esto es en 39 de los tramos de calle relevados hay al menos una propiedad en mal estado. Entendiendo por "propiedades en mal estado" construcciones que cumplen algunas de las siguientes condiciones: vidrios o paredes rotas; pastos altos o abundante vegetación; construcciones precarias, demolidas o semidemolidas; señales de abandono. Se estipula "pocas" cuando son menos o la mitad y "muchas" más de la mitad.

En cuanto a las condiciones de las calles en general pudo observarse que 74 de los tramos de calle relevados poseen algún medio de iluminación, mientras que 7 no tienen alumbrado público. Al mismo tiempo puede observarse un predominio de poste y cableado.

En cuanto a las cámaras de seguridad provinciales o municipales presentes en los tramos de calle las mismas representan un 12,3% de las calles.

En cuanto a las medidas de protección implementadas directamente en los hogares por los vecinos pudieron observarse rejas en ventana, rejas perimetrales, alambrado perimetral, alambre de púas, tapiales con vidrio, puntas de acero, concertina y alarmas privadas. Esta última identificada a partir de la presencia de carteles en los hogares. Como puede observarse en el gráfico siguiente, de todas estas medidas, la más predominante son las rejas en ventana presentes en el 95,1% de los tramos de calle relevados. Le siguen las rejas perimetrales presentes en un 79% de las calles relevadas.

Gráfico: Medidas de protección en vivienda vecinal Centenario

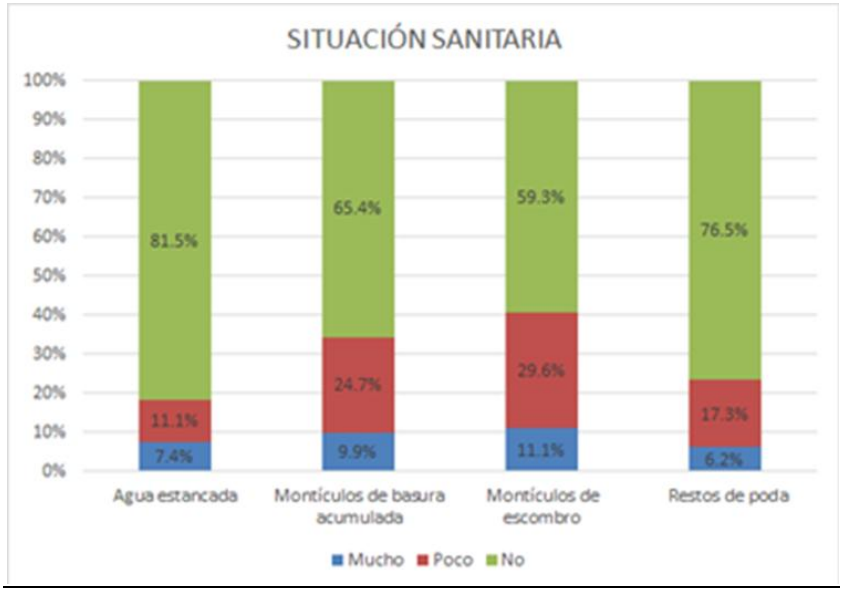


También pudo observarse presencia de seguridad privada, aunque solo en el 2.5% de las calles, por lo cual no representa un dato significativo en esta vecinal.

Otro de los ejes analizados es el denominado "situación sanitaria" donde relevamos variables como: basura acumulada, escombros, restos de poda, pastos largos, existencia de agua estancada, como también la presencia de zanjas y zanjones

Como puede observarse en el cuadro que se presenta a continuación, se observaron en la vecinal agua estancada, montículos de basura acumulada, montículos de escombros y restos de poda, siendo los montículos de escombros los más presentes en los tramos de calle. En tan sentido, los mismos están presentes en el 40,7% de las calles.

Gráfico: Situación sanitaria vecinal Centenario



Existen algunas variables que consideramos a priori podrían tener incidencia en la actividad delictiva. En tal sentido pudo observarse en la vecinal presencia de autos abandonados, presentes en un 12,4% de los tramos de calle considerados. Al mismo tiempo se presenciaron posibles desarmederos en la zona, ubicados en un 3,7% de las calles observadas.

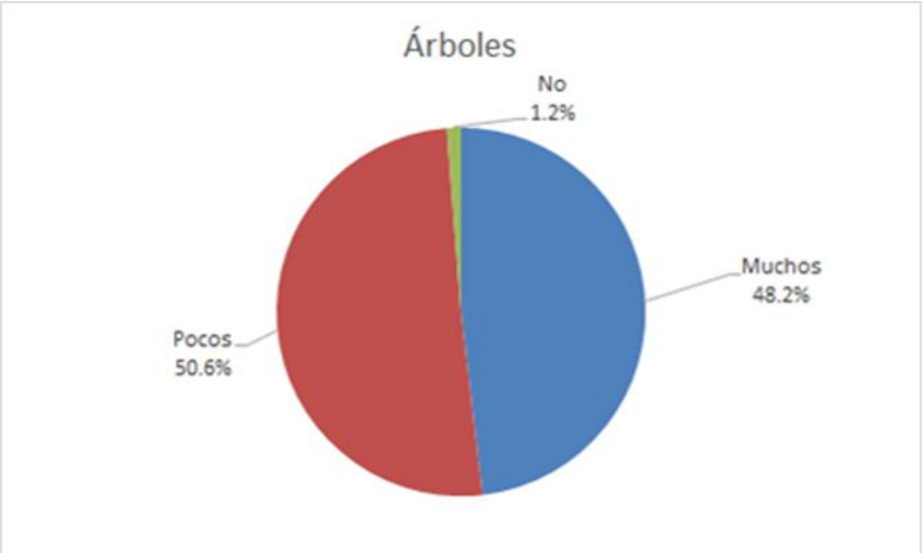
Ambas variables son fundamentales para determinar parte de la actividad delictiva de la zona, puesto que dan cuenta de un abandono y deterioro del lugar, como también de actividades ilícitas desarrolladas en la vecinal.

Otro eje muy importante para completar la descripción de la vecinal tiene que ver con la existencia de espacios verdes y recreativos ya que tienen una importante incidencia en la actividad delictiva y en la generación de lazos de comunidad dentro de la vecinal. Al respecto se pudo observar durante el relevamiento la existencia de

plazas y parques como también de canchas de fútbol para la recreación de los vecinos.

Otra variable analizada tiene que ver con la cantidad de árboles presentes en los distintos tramos de calle. Tal como lo indica el gráfico que se presenta a continuación un 98,8% de los tramos de calle poseen árboles y de estos en el 48,2% se observaron una cantidad considerable que podrían peligrar la visibilidad cuando uno transita por esa zona, volviéndose espacios propicios para la actividad delictiva.

Gráfico: Cantidad de árboles vecinal Centenario



Este dato es interesante pues de ello depende la visibilidad de la zona y por tanto podrían tener una incidencia en la actividad delictiva de la vecinal.

Cabe destacar que, en una próxima etapa, se prevé incorporar al DVE otros ejes para poder realizar una descripción más pormenorizada del estado de las vecinales. En tal sentido trabajaremos sobre los aspectos de la actividad comercial e institucional presente en los diferentes tramos de calle. Dentro del eje "Actividad comercial" relevaremos variables tales como la cantidad y el tipo de negocios. La existencia de cajeros automáticos, la presencia y funcionamiento del transporte público y la cantidad de flujo vehicular y de personas. Mientras que dentro del eje "Actividad institucional" relevaremos variables tales como la cantidad de centros de salud, clubes deportivos, centros culturales, instituciones educativas y destacamentos policiales.

5.2. Percepciones de los vecinos sobre condiciones de seguridad y calidad de los servicios

La EPCyV se aplicó 82 encuestados en la vecinal Centenario. Dado que no es posible realizar un análisis inferencial- puesto que el cálculo muestral se realizó a nivel distrital- se exponen los principales resultados a modo estadístico descriptivo.

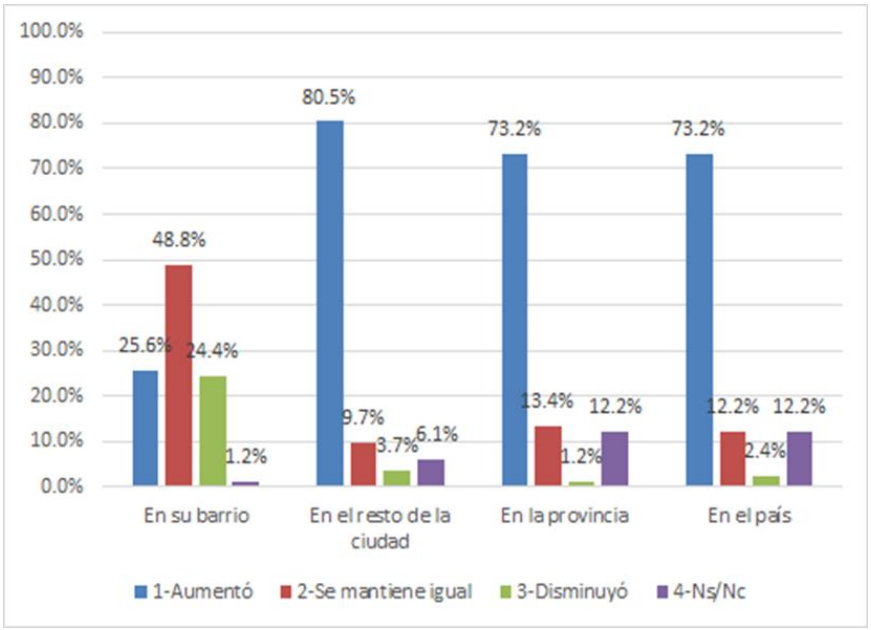
Respecto al eje hábitat y servicios el 46,3% de los encuestados contestó que la zona en que habita "no es inundable". Mientras que el 52,4% contestó que "sí", dentro de ellos el 34,1% constestó que se inunda "a menudo" y un 18,3% "a veces".

En relación a los servicios se destaca que el 91,5% posee agua potable; el 86,6% red cloacal en su domicilio y 67,1% gas natural.

Por otra parte, se consultó sobre la calidad de algunos servicios a los encuestados. En relación a ello, el 73,2% afirmó que las luminarias públicas funcionan bien, el 18,3% que funcionan mal, mientras que 6,1% contestó que no hay luminarias en su cuadra.

En cuanto a las percepciones sobre seguridad, la inseguridad es un tema que preocupa mucho a los vecinos de Centenario. En tal sentido un 68,3% de los encuestados consideró que el problema de la inseguridad frente al delito es un problema "muy importante," y otro 25,6% que es "bastante importante" mientras que sólo un 2,4% contestó que el problema es poco importante. Por otra parte, no se reportaron respuestas para la categoría "nada importante".

Gráfico: Evolución del delito en barrio, ciudad, provincia y país



Cuando se les preguntó a los encuestados acerca del avance del delito en los distintos niveles jurisdiccionales se observó una tendencia a relativizar el avance del delito en el barrio propio y a percibir el aumento del mismo de manera exagerada en lo que respecta al resto de la ciudad, como también en la provincia y en el país.

En tal sentido el 48,8% de los encuestados considera que el delito en su barrio se mantiene igual respecto a unos años atrás. Mientras que el 80,5% considera que en el resto de la ciudad el delito aumentó. Valores similares se reproducen para la provincia y el país, como bien pueden observarse en el grafico siguiente.

Por otra parte, en pos de evaluar la percepción del riesgo de ser victimizado en la actualidad, se consultó sobre la probabilidad de ser víctima de algún delito en la ciudad de Santa Fe. Surgió en este sentido que es alta la percepción del riesgo: La categoría mayormente señala fue "muy probable" con el 45,1%; seguida por "bastante probable" con el 39%; el 8,5% y el 2,5% señaló que es "poco" y "nada" probable, respectivamente, ser victimizado en la ciudad.

Finalmente, uno de los objetivos primordiales de la encuesta es conocer los niveles de victimización y cifra negra por distrito y tipo de delitos. En Centenario, durante 2017 el 26,8% de los encuestados o miembros de su familia conviviente resultó víctima de algunos de los delitos contemplados. De los delitos sufridos, el más común fue el robo de objetos personales y de moto, seguido de la tentativa de robo tanto en vivienda como de objetos personales.

En relación al nivel de denuncia, se detectó que el 59,1% de los delitos fueron denunciados frente a las autoridades competentes.

Bibliografía:

Beato, Claudio. (2005) Producción y uso de informaciones y diagnósticos en Seguridad urbana. Banco Mundial. Washington.

Carrión Mena (2006), Fernando. "Seguridad ciudadana y gobiernos locales". Boletín Ciudad Segura. Disponible en: https://works.bepress.com/fernando_carrion/246/

Cooperación Andina de Fomento (CAF) (2014) Por una América Latina más segura: una nueva perspectiva para contener y controlar el delito" Bogotá, Colombia, junio de 2014.

Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC). (11 de 01 de 2017). Porcentaje de Viviendas Habitadas. Santa Fe, Santa Fe, Argentina. Obtenido de http://ipec.santafe.gov.ar/poblacion/vecinales/santafe/pobla.php

Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC). (2016). Encuesta de Victimización 2016. Santa Fe: Recuperado de: https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/231391/1209728/version/2/file/Encuesta+de+Victimizacion+2016.pdf.

Kessler, Gabriel (2009) El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito. Siglo XXI. Buenos Aires, 2009.

Ministerio de Seguridad de la Nación (2017) Informe 2016 del Sistema de Información Criminal (SNIC). julio.

Subsecretaría de Prevención y Seguridad Ciudadana-MCSF. (2017). Informe sobre la Seguridad en la Ciudad de Santa Fe. Santa Fe.

Privatización de lo público y destrucción de lo común en Santa Fe: el conflicto por el Parque Alberdi

MARÍA FERNANDA FRANGELLA
Universidad Nacional del Litoral

Resumen

El conflicto por el Parque Alberdi (junio de 2014) constituye un caso de apropiación privada del espacio público y de bienes comunes urbanos que se produce en el marco de un proceso de neoliberalización de las ciudades a gran escala del cual Santa Fe no está exenta. Por el contrario, desde hace poco más de dos décadas los santafesinos asistimos a la transformación paisajística y económica de una ciudad que exhibe cada vez más concentradamente los espacios donde fluye el capital, mientras demora la atención hacia los sectores más vulnerados. Bajo esta lógica se ubica, a su vez, el fenómeno de privatización de espacios públicos, forma de extractivismo del siglo XXI.

La disputa entre el gobierno municipal y la ciudadanía por el Parque Alberdi puso de relieve el papel que juegan las autoridades políticas y el poder de las empresas en la construcción del modelo de ciudad, como así también la discusión en torno al uso y gestión de los bienes públicos, el valor de los bienes comunes, los mecanismos reales de participación democrática y sus límites y, en un sentido más general, el derecho a la ciudad.

En este trabajo tematizamos el fenómeno de la privatización de los espacios públicos en general y en relación al caso presentado. Por otra parte, analizamos las estrategias políticas y discursivas que los actores involucrados se dieron en defensa de sus intereses, a fin de poder construir una interpretación que dé cuenta del escenario de disputas actual en torno a los bienes comunes y espacios públicos en la ciudad de Santa Fe y el rol del Gobierno municipal.

Palabras clave: privatización / espacio público / Parque Alberdi / bienes comunes

La cuestión de qué tipo de ciudad queremos no puede separarse del tipo de personas que queremos ser, el tipo de relaciones sociales que pretendemos, las relaciones con la naturaleza que apreciamos, el estilo de vida que deseamos y los valores estéticos que respetamos.
(Harvey, 2008: 20)

Introducción

Lo que pasó en 2014 con el Parque Alberdi de Santa Fe constituye un caso de apropiación privada de bienes comunes urbanos que se da dentro de un proceso de neoliberalización de las ciudades de gran escala del cual Santa Fe no está exenta. Por el contrario, desde hace poco más de dos décadas lxs santafesinxs venimos asistiendo a la transformación paisajística y económica de una ciudad que exhibe espacios cada vez más concentrados por donde fluye el capital -construcción de grandes torres de oficinas, renovación del puerto, megaproyectos inmobiliarios en áreas recreativas clave, inversión en obras y embellecimiento de las zonas ricas de la ciudad, empoderamiento del centro-; mientras demora la atención hacia los barrios vulnerados -donde faltan aún muchos de los servicios básicos que hacen a una vida digna-. Bajo esta lógica se ubica, a su vez, el fenómeno de privatización de espacios públicos.

La disputa entre el gobierno municipal y la ciudadanía por el Parque Alberdi puso de relieve el papel que juegan las autoridades políticas en la construcción del modelo de ciudad, como así también la discusión en torno al uso y gestión de los bienes públicos, el valor de los bienes comunes, los mecanismos reales de participación democrática y sus límites y, en un sentido más general, la disputa por el derecho a la ciudad.

A la luz de las categorías y aportes de los estudios sociales sobre el derecho a la ciudad, en este trabajo tematizaremos el fenómeno de la privatización de los espacios públicos, en relación al caso presentado. Por otra parte, analizaremos las estrategias políticas y discursivas que los actores involucrados se dieron en defensa de sus intereses, a fin de poder construir una interpretación que dé cuenta tanto de lo que sucedió como del escenario de disputas actual en torno a los bienes comunes y espacios públicos en la ciudad de Santa Fe. El trabajo pretende además servir a la memoria ciudadana. Utilizaremos para la reconstrucción del conflicto la información disponible en los principales medios periodísticos que se ocuparon del caso y bibliografía especializada para su análisis.

El conflicto

A poco de comenzar mayo de 2014, el emblemático Parque Alberdi de la ciudad de Santa Fe apareció cercado por paneles que impedían el acceso y la vista hacia el interior. Ningún cartel informaba la razón del cercamiento. El Parque Alberdi había sido hasta entonces un paseo público tradicional en la vida urbana de muchos ciudadanos santafesinos. Lugar de ocio y esparcimiento, de encuentro familiar, pulmón verde que albergaba numerosas especies arbóreas -algunas añosas-, su arquitectura constituía un patrimonio cultural, histórico y afectivo de gran significatividad -el Monumento a la Madre, la Pérgola, los bancos de piedra, el diseño arquitectónico y paisajístico-.

La ciudadanía se fue anoticiando durante esos días de la causa del cercamiento: en el parque comenzarían a realizarse obras para la construcción de aproximadamente 300 cocheras semisoterradas en un espacio de siete mil metros cuadrados, el 65 por ciento de su superficie. Se trataba de un proyecto de inversión privada llevado adelante por una unión transitoria de dos empresas (UTE) que lideran actualmente el mercado de la construcción en la ciudad: CAM S.A. y Ponce S.R.L. El proyecto fue aprobado por el Concejo Municipal en diciembre de 2012, pero no se dio a conocer públicamente por los medios usuales (empresas de comunicación masivas), sino –según el Municipio- sólo a través de su página web. La obra implicaba la remoción del parque casi por completo para la excavación del suelo y construcción de las cocheras, y luego la posterior construcción de una plaza sobre una loza de cemento. El “nuevo parque Alberdi”, como fue promocionado por las empresas y el municipio, se elevaría poco más de un metro sobre el paisaje urbano.

Es importante destacar que el terreno del parque se encuentra en una zona estratégica de la ciudad, cerca del centro comercial a cielo abierto más importante (Calle San Martín), de instituciones públicas administrativas y educativas y de la zona del puerto, casino y shopping. Además, a metros del lugar está por inaugurarse un centro médico provincial de gran envergadura (el CEMAFE). Por el flujo de automóviles que circulan diariamente en la zona, la idea de un emprendimiento de cocheras tenía el éxito asegurado en términos de rentabilidad.

El 8 de junio de 2014 comenzó oficialmente la disputa por el Parque Alberdi. A través de las redes sociales, la ciudadanía fue convocada a realizar un abrazo simbólico al parque y a exigir la interrupción de la obra. Se conformó un grupo de vecinos autoconvocados: la "Asamblea Ciudadana en Defensa de lo Público".

Participaron además el CeProNat (Centro de Protección a la Naturaleza), organizaciones estudiantiles y profesionales del derecho y la arquitectura. El 14 de junio, ante el avance de la obra y la falta de respuestas gubernamentales, los autoconvocados decidieron ingresar al predio cercado y realizaron un acampe que se extendería por tiempo indeterminado. El caso comenzaba a tener repercusión mediática, por lo que el gobierno municipal, expuesto y cuestionado, implementó estrategias políticamente correctas como la de convocar a los manifestantes a "dialogar" -invitación que éstos rechazaron por no decretarse la interrupción de los trabajos en el parque, su reclamo más urgente-. Mientras tanto, el CeProNat antepuso el 19 de junio un recurso de amparo sobre la base de la ley provincial 10.000 (Tutela de Intereses Difusos), por afectación de derechos colectivos. En respuesta el juez interviniente, Eduardo Sodero, dictaminó el cese de las obras y solicitó al Municipio un informe sobre algunos puntos polémicos del proyecto: los relativos a la vulneración de derechos ambientales, pero también los referidos al acceso a la información pública -ya que ni la decisión del Concejo Deliberante de autorizar la obra ni ésta al momento de iniciarse fueron debidamente comunicadas al conjunto de la ciudadanía-.

Desde el inicio del acampe y a la espera de la decisión del juez, los asambleístas realizaron actividades de concientización y visibilización del conflicto: talleres permanentes sobre diversas temáticas, "mateadas", juntada de firmas, socialización de información mediante las redes sociales, actividades artístico-culturales en el parque e incluso medidas de contención, como la de ofrecer asilo a personas en situación de calle. Durante todo ese tiempo recibieron amenazas e intimidaciones de parte de la Guardia de Seguridad Institucional (GSI), órgano policial municipal cuya función es, paradójicamente, "resguardar los bienes de la ciudad". En un episodio de violencia institucional física y verbal, dos asambleístas fueron detenidos y llevados por la policía, motivo por el cual el abogado de la Asamblea presentó una denuncia ante la Secretaría de Derechos Humanos de la ciudad.

El 23 de julio el juez falló rechazando el recurso de amparo y pidió al municipio modificaciones en el proyecto original, pero habilitó la continuación de la obra. Los cambios solicitados eran "atenuantes" de los reclamos de los asambleístas -por ejemplo, reconstruir la pérgola, ubicar el Monumento a la Madre en su lugar original o plantar más especies arbóreas-, pero no discutían los puntos neurálgicos del problema planteado por ellos, a saber, el de la concesión y explotación privada de un espacio público sin consulta ciudadana, la poca trasparencia en la gestión y los mecanismos de participación y decisión de los vecinos en semejante proyecto. Las manifestaciones siguieron un tiempo más, pero la ciudadanía percibió que no

estaban dadas las garantías para actuar contra la decisión del juez, por lo cual las obras prosiguieron su curso y tres años después (abril de 2017), las cocheras fueron terminadas y la "nueva plaza" inaugurada por el Intendente.

La neoliberalización de las ciudades

Tal como afirman Theodore y Brenner (Theodore y Brenner, 2002: 351), hoy las ciudades representan escenarios geográficos clave para la articulación de estrategias e iniciativas del mundo capitalista avanzado. El neoliberalismo, su sistema económico e ideológico dominante, tiene como una de sus características principales la retirada del Estado de las funciones de bienestar social, junto con el achicamiento o la privatización de los servicios públicos. En este sentido, toda inversión estatal destinada al uso público de bienes y servicios y no a la obtención de ganancias es vista como "gasto social" bajo la lógica empresarial; en otras palabras: como pérdida. Esta mirada afecta directamente a los espacios públicos y los bienes comunes urbanos, que son percibidos por las administraciones locales como recursos ociosos y por las empresas como oportunidades para sus negocios.

Algunos autores atribuyen el fenómeno de mercantilización del espacio común a los problemas de financiación que tienen los gobiernos locales (Coll Ramis y Seguí Llinás, 2016: 259). La administración municipal, sin recursos para mantener los bienes urbanos, mejorarlos o crear otros nuevos, recurre a fomentar y facilitar la inversión privada. Es claro que un negocio de cocheras en plena zona céntrica es un emprendimiento que aportará al erario provincial y municipal mediante el pago de impuestos que se realiza por cualquier actividad económica, pero la diferencia entre ese monto y las ganancias que el emprendimiento va a generar son abismales -al punto que se calcula que las empresas recuperarán su inversión en 5 años, mientras la concesión es por 30-. Lo que nos lleva al problema que plantea Harvey (2008) acerca de *quién* controla la urbanización de los excedentes de la producción -y en este caso, los excedentes del mercado inmobiliario-.

Lo cierto es que la privatización de espacios públicos es un fenómeno global que adquiere formas diversas. Esto no quiere decir que la globalización sea una fuerza causal exclusiva en relación con el desarrollo local. Según Harvey, la relación es más compleja, al punto que las iniciativas locales pueden difundirse a escala global y viceversa. La construcción de cocheras subterráneas privadas, shoppings o infraestructura comercial en espacios públicos como parques y plazas es una nueva estrategia del capital para extraer rentabilidad del suelo que en Argentina se está

llevando a cabo en ciudades como Rosario, Ciudad de Buenos Aires y Córdoba[1].

Un fenómeno propio de los procesos de reestructuración del capital, señalan Theodore y Brenner, es la disputa entre los defensores del "viejo espacio" (o "bloque conservador") y quienes proponen "un nuevo modelo de desarrollo" (el bloque "modernizador"). La producción del espacio surge de las dinámicas de poder que se dan entre estos grupos. El Estado municipal de Santa Fe y las empresas inversoras construyeron su discurso sobre las ideas de modernización encubriendo el interés primordial de toda empresa: obtener más ganancias, aumentar su capital. Así, en la página del Municipio se reproducen las palabras que el intendente José Corral pronunció el día de la inauguración: "Estamos muy contentos porque las ciudades que progresan tienen obras como ésta, que trajo debate porque siempre los cambios generan alguna duda, e incluso, alguna resistencia", vinculando "progreso" a "privatización" y reforzando la idea común de que los conflictos entre lo viejo y lo nuevo son meramente intergeneracionales. Como si existiese en toda sociedad una parte de la población que se resiste a los cambios -sean cuales fueran- por acostumbramiento, nostalgia o el simple temor a lo nuevo. Expresiones como "remodelación", "nueva plaza", juegos "contemporáneos", "poner en valor", "embellecer", intentan otorgar un sentido moral positivo a las obras actuales, pero no dan cabal cuenta del socavamiento y remoción total de un parque, la construcción de algo radicalmente distinto en su lugar y la pérdida de un bien patrimonial histórico.

Otra estrategia del discurso neoliberal para justificar la apropiación de los bienes urbanos es la creación de narrativas de "salvación", según las cuales todo lo que existía antes -de propiedad pública- era inseguro, funcionaba mal o era desaprovechado: "En 2007 la plaza estaba intrusada y abandonada. En 2008 la recuperamos". La noción de "recuperación" en este caso es extraña; pues no se trata de que el parque haya vuelto a su estado "normal" luego de haberlo perdido por abandono (¿estatal?) e intrusión, pero tampoco significa la adquisición de lo que antes se poseía. Porque no sólo se eliminó toda memoria (visual, patrimonial y afectiva) del lugar, sino que las nuevas condiciones en las que se presenta el espacio

---

1 El Gobierno porteño llama a licitación para proyectos de cocheras en Parque Patricios, agosto de 2014: https://www.clarin.com/ciudades/Pese-polemicas-quieren-playas-subterraneas_0_B12MaTc5P7l.html además, proyecta la construcción de un shopping con cocheras y techo verde, abril de 2016 http://www.revistaque.com/politica/shopping-una-plaza-21042016.html
En Rosario aprueban la construcción de dos playas de estacionamiento subterráneas privadas en espacios públicos, marzo de 2015: http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/el-concejo-municipal-aprobo-la-construccion-las-cocheras-subterraneas-rosario-n472178.html

(pseudo públicas, pérdida del suelo y espacio subterráneo, superficie controlada por la empresa) son muy diferentes de las anteriores. Una metodología usual de los gobiernos neoliberales es dejar en abandono un espacio esperando su deterioro con el fin de justificar la necesidad de que capitales privados lo "ponga en valor", ya que el Estado se declara incapaz de hacerlo. La inversión es privada, luego el usufructo del bien es privado. De allí que la discusión sea nuevamente el control del excedente. En el caso del proyecto "Parking Alberdi", se estableció el irrisorio cobro de un canon de mil pesos mensuales, para un negocio que calcula recuperar su inversión en la primera sexta parte del tiempo de derecho de explotación que se le otorgó.

La construcción de las cocheras en el parque Alberdi no hubiese sido posible sin la modificación de la Ordenanza municipal 10.383 que regulaba la iniciativa privada. La nueva Ordenanza (11.852), aprobada pocos meses antes que las empresas presentaran su propuesta, incluyó cambios fundamentales que posibilitaron que el proyecto "se ajustara a la normativa vigente". Por ejemplo, donde antes se establecía que el municipio otorgaba concesiones de *obras o servicios públicos* a proyectos que aseguraran la preservación ambiental (Ord. 10.383, art. 2), ahora se decreta que puede hacerlo sobre el *uso y explotación de bienes o espacios públicos,* ampliando el espectro de la privatización. La condición del resguardo ambiental desaparece. Otra modificación importante es el tiempo de concesión máximo: de 20 años en la vieja disposición a 30 (art.3), que son los que le fueron otorgados a estos beneficiarios. El art. 5 establece el pago de un canon que no resulta de las ganancias que obtiene el privado por su actividad, sino que es “simbólico” (el exiguo monto de mil pesos mensuales), con lo cual el excedente de la actividad queda en su totalidad para el privado. A su vez, donde antes decía que el Concejo tomaría en consideración beneficios de tipo "social, cultural y artístico" para declarar un proyecto de interés municipal, ahora se añaden las categorías "turístico, comercial" y el "interés público comprometido", la cual servirá para justificar la iniciativa apelando a la necesidad de lugares para estacionar. Finalmente, un punto controversial de la nueva ley refiere a los sujetos que impulsan las iniciativas privadas: en la vieja ordenanza, *personas físicas y jurídicas* podían hacerlo; en la nueva, se agregan las *uniones transitorias de empresas* que (casualmente) se corresponde con la estrategia de CAM SA y Ponce SRL. Modificada la normativa, presentado el proyecto, el Concejo lo declaró de interés municipal y habilitó al municipio a continuar con su ejecución.

La voluntad de negar o destruir las instituciones existentes para facilitar el desarrollo de la economía neoliberal (en este caso, la normativa legal) es un

fenómeno propio del sistema que recibe el nombre de *destrucción creativa* (Theodore y Brenner, 2002: 362 y ss.). Este concepto se enfoca en la relación entre lo privado y lo público, es decir, entre las empresas y las instituciones políticas. Para crecer, el neoliberalismo requiere de nuevas condiciones que pueden no estar dadas; entonces precisa destruirlas -parcialmente- y crear otras nuevas, más favorables a sus intereses. Por ello si bien se trata de momentos diferentes, destrucción y creación se encuentran fuertemente interconectados, y revelan los complejos modos en los que la reestructuración del capital interactúa con los usos preexistentes del espacio y del poder sociopolítico. Para el caso presentado, pueden agregarse como momentos antagónicos de *destrucción creativa* la negación de iniciativas ciudadanas orientadas a una planificación comunitaria por la adopción del principio del "mejor y mayor uso" del suelo; como así también la eliminación del espacio público por nuevas configuraciones mixtas de semiprivatización que focalizan en un determinado público consumidor y que se caracterizan por intensificar sus mecanismos de control y vigilancia. Por último, en el orden de la representación sobre la ciudad, destrucción sobre la base de una imagen de decadencia del parque y emergencia de discursos acerca de la necesidad de su reinversión, rejuvenecimiento, o revitalización.

Tercer "abrazo" al Parque, julio de 2014

Manifestación pacífica, junio de 2014

Fuente: Facebook Asamblea ciudadana en defensa de lo público

Qué se pierde al "ganar" una plaza nueva

No se suele tener cabal conciencia de la pérdida que representa para la ciudadanía la cesión de un espacio público a manos privadas. Ello ocurre porque no se vislumbra claramente la relación entre propiedad, desigualdad y derechos ciudadanos.

La propiedad privada del suelo es un eje fundamental en la estructuración social del espacio urbano. Constituye el derecho de excluir a otros individuos de los beneficios del uso de una cosa, y funciona tanto para garantizar el acceso a ciertos bienes -como la vivienda- como para la acumulación de capital -uso rentable del suelo-. El problema de la propiedad privada en el capitalismo es que tiende naturalmente a generar desigualdad entre ricos y pobres y condiciones de opresión para estos últimos. No es necesario conocer minuciosamente a Marx o a Bourdieu para reconocer la verdad de un saber popular: "es más fácil hacer el segundo millón que el primer centavo". En otras palabras, el capitalismo se sostiene en que quienes *poseen* -medios de producción, tierras, bienes inmuebles, etc.- pueden poner en juego su capital y obtener *excedente* sin perder su condición de propietarios, mientras los desposeídos -que reciben un valor menor que lo que producen- difícilmente transformen alguna vez su situación, si no es a través de actividades delictivas rentables como el narcotráfico o la corrupción.

Las desigualdades sociales, económicas y culturales que mantienen las personas -en definitiva, desigualdades de capital-, se expresan en la fisonomía del paisaje urbano. Lo que vemos en la ciudad -edificios, monumentos, centros comerciales, plazas y parques, calles de tierra o asfalto, ranchos, zanjones, basurales- es el reflejo de algo que no se percibe a simple vista: las relaciones económicas y sociales que vinculan a los individuos entre si; a unos como propietarios, a otros cuasi desposeídos -inquilinos, arrendatarios- y muchos excluidos de todo beneficio de propiedad o que sólo acceden a ella por ilegalidad. Así, dos mecanismos del capitalismo aseguran la perpetuación de este orden urbano: por un lado, el valor actual de los bienes inmuebles o del suelo hace prácticamente imposible su adquisición por parte de los trabajadores; por otro, en determinadas circunstancias el suelo se vuelve un bien escaso y sólo acceden a él los dueños de grandes cantidades de capital, quienes tienden a acaparar el recurso y agotarlo excluyendo a los demás de su uso. Piénsese en el espacio céntrico: a medida que los empresarios del mercado inmobiliario compran más propiedades, el resto de la población que no puede costear los valores de compra y alquiler se ve obligada a desplazarse y residir en las periferias[2]. En este sentido, la concesión del Parque Alberdi para la explotación de un negocio privado de estacionamiento significa un aumento

2 Borja y Muxí hablan de los nuevos derechos urbanos, entre los cuales está el derecho a la centralidad. Esto quiere decir pensar la ciudad bajo una lógica pluricentral, en la que todas sus áreas tengan el valor del centro y por tanto inlcuyan la monumentalidad, la belleza, el cuidado del patrimonio histórico, las instituciones de importancia. (Borja y Muxí, p. 78)

exorbitante del patrimonio de dos empresas constructoras que les posibilitará más capital para la apropiación de más bienes, espacios e inmuebles, restando poder al conjunto de la ciudadanía.

Pero el debilitamiento del poder ciudadano no acontece principalmente por su incapacidad de ejercer derechos de propiedad. La privatización de un espacio público es ante todo la pérdida de un espacio político, es decir, de un *topos* en el que las personas se reconocen en igualdad de condiciones para discutir y concretar sus intereses. Lo público es el lugar de lo democrático, donde los conflictos se hacen visibles y se buscan los mecanismos para garantizar los derechos de todos:

> "El espacio público es el de la representación, en el que la sociedad se hace visible. Del ágora a la plaza de las manifestaciones políticas del siglo XX, es a partir de estos espacios que se puede relatar, comprender la historia de una ciudad. (...) ...no es un espacio residual entre calles y edificios. Tampoco es un espacio vacío considerado público simplemente por razones jurídicas. Ni un espacio 'especializado' al que se ha de ir, como quien va a un museo o a un espectáculo. (...) Es un espacio físico, simbolico y político." (Borja y Muxí, 2002: 7-8)

Una condición fundamental de lo público es la no consideración de privilegios ni arbitrariedades impuestas por el poder o la clase, tal como caracteriza James Holston a partir de ciertas experiencias vividas en la sociedad brasileña de los años 70's y 90's (Holston, 2009). El espacio público constituye una condición de posibilidad para que los sujetos se sientan empoderados (aunque no siempre sea suficiente), es decir, para que perciban los derechos objetivados en leyes y acuerdos formales como algo que efectiva e internamente les pertenece y los habilita a tener voz y voto en las decisiones que afectan su ciudadanía.

En declaraciones a los medios de comunicación y a pocos días de iniciado el conflicto por el Parque Alberdi, el secretario de la Producción Pablo Tabares declaró que “la plaza es pública y va a seguir siéndolo... Y la cochera también, es una obra pública con dinero privado, con una concesión por un tiempo determinado...”[3] Es preciso deternerse a analizar esta aparente mixtura entre lo público y lo privado propia del neoliberalismo. Tal como señalan varios autores (Coll Ramís y Seguí Llinás, 2016: 259),

---

3 Fuente: http://www.unosantafe.com.ar/santafe/la-obra-el-parque-alberdi-suma-otro-capitulo-al-debate-n838368.htm

"el concepto de espacio público está sufriendo una acelerada resignificación en la misma medida en que la gobernanza neoliberal está cambiando toda noción de lo público para su desmontaje y privatización, en unas ocasiones bajo el paraguas de aumentar la cantidad y calidad de los servicios y, en otras, con la necesidad de conservarlo ecológicamente o evitar su degradación."

Las legislaciones sobre el espacio público, por lo general, se establecen sobre la base de tres criterios básicos: 1. Que sea común a todos, por tanto, que represente el interés general por encima de los intereses particulares; 2. Que sea visible; 3. Que sea abierto y accesible a todos los ciudadanos. Así, se supone que debemos creer que la obra de las cocheras es pública, pero por un lado los derechos sobre las ganancias que genere esa obra irán a parar a bolsillos privados y por otro sólo será accesible para aquellos que puedan pagar la tarifa de estacionamiento que fije la empresa. Al menos durante 30 años. Se supone que la plaza "sigue siendo pública", pero habrá personal de seguridad privado vigilando los exteriores de las cocheras como así también cámaras de videovigilancia, estableciendo lo que se puede y no se puede hacer (por ejemplo, jóvenes que practican "skate" o "bike" no tienen permitido utilizar las rampas aunque lo hagan de noche cuando en la plaza no hay gente). De esta manera, las formas mixtas de propiedad debilitan la ciudadanía al restringir la libertad, la diversidad social y la participación activa y conciente de los miembros de la sociedad en los procesos de urbanización. Por ejemplo, en Santa Fe la calle peatonal San Martín, parte del centro comercial a cielo abierto más importante, es "pública" en teoría, pero en la práctica la "Asociación de Amigos de calle San Martín", que nuclea a los comerciantes que trabajan allí, genera presión para normar el paseo. En marzo de 2015 hubo un conflicto con artistas que trabajan de estatuas vivientes porque el arte callejero, como la venta ambulante, están prohibidas por ordenanza municipal aunque la calle sea “pública”. Se crean así diferencias en el derecho al uso de la ciudad basadas en un status desigual de ciudadanía: quienes "pagan impuestos" versus trabajadores de la economía informal, quienes detentan poder de explotación comercial versus quienes reivindican derechos de uso, etc. Manuel Castells advierte sobre los efectos negativos de regular el espacio urbano bajo la lógica instrumental y comercial:

“... Lo que no funciona es el intento de marcaje de nuevos espacios instrumentales a los que se intenta dar una nueva simbología por medio de la privatización de espacios públicos...; es decir la idea de crear unos espacios que reproducen funciones de centralidad urbana... pero que privatizan y a la vez que privatizan, sesgan definitivamente los

usos y la percepción de este espacio porque está dominado por la función comercial. No hay nada de malo en la función comercial...Pero, la cuestión es la estructuración simbólica sobre la base de la predominancia excesiva de esta función." (Borja y Muxí, 2000: 28)

Además, es preciso advertir que la mercantilización de los espacios favorece la justificación del ejercicio de la represión por parte del poder estatal hacia las manifestaciones masivas de protesta política o civil.

Se supone que un espacio público representa el interés general, pero a pesar de las manifestaciones y el pedido de consulta popular de un amplio sector de la ciudadanía, el proyecto -diseño e implementación- fue impuesto por las empresas sin consultar a vecinos, organizaciones o profesionales competentes en el área. El Ejecutivo aceptó la propuesta, el Concejo lo aprobó y la decisión final sobre el conflicto fue dictaminada por la Justicia. Es decir, que en ninguna de estas instancias políticas la movilización social tuvo voz y voto sobre algo que se afirma "público". Lo cual revela la manera que las autoridades tienen de entender la democracia y los derechos políticos en la ciudad: exceso de representación, las decisiones las toman los gobernantes de espaldas al pueblo. Así, al ganar una nueva plaza se perdió un espacio político público y se restó poder a los ciudadanos.

La cuestión de la visibilidad en relación a la publicidad no es menor. Un signo importante fue que, tratándose en teoría de una obra pública, ni la Municipalidad ni las empresas hayan colocado un cartel informando sobre la misma. Otro signo es que la nueva plaza se eleva 1,50 metros sobre la vereda, con lo cual no es fácil ver -ni de cerca, ni de lejos- lo que ocurre allí arriba si no es subiendo la rampa o la escalera. Lo cual nos lleva a reflexionar sobre si un espacio poco visible es un espacio realmente público y si no debilita su potencia política disruptiva cuando es apropiado por la ciudadanía.

Finalmente, una consecuencia que se desprende de la privatización y/o mercantilización de espacios públicos es la apropiación particular de bienes urbanos colectivos, o directamente su destrucción. En este punto conviene recordar la definición de bien común -si bien es una categoría en permanente construcción-: "un bien común no es un bien privado ni un bien público. Esta diferenciación es importante puesto que la propiedad privada se basa en la capacidad de unos individuos frente a otros de excluir del uso, o del beneficio, a unos determinados recursos, mientras la propiedad pública sitúa en el ámbito de los gobiernos la gestión y la decisión de quién tiene acceso a los bienes." (documento OMAL, 2012) Los bienes comunes presentan ciertas características tales como: 1). su utilización

colectiva, pudiendo llegar a ser utilizados por todos. Esto conlleva su accesibilidad a amplios sectores de la sociedad; 2). no pueden ser gestionados bajo la lógica mercantil -racionalidad individual, ganancia como fin último-; 3). no pueden ser propiedad privada, su propiedad y su gestión son comunes o colectivas. Por ello se plantea como necesaria su sustentabilidad en el tiempo.

Lo público y lo común no siempre han ido de la mano, sobre todo porque por lo general los Estados crean o mantienen bienes, infraestructura o espacios públicos más para contribuir al desarrollo del capitalismo que para potenciar la apropiación y transformación de lo público en lo común.

La "nueva plaza Alberdi". Fuente: diario el Litoral, 20/04/2017

Los bienes comunes más importantes que destruyó la construcción de las cocheras fueron bienes de tipo histórico-arquitectónico-patrimonial, identitario-afectivos y medioambientales. En efecto, el parque expresaba un ordenamiento espacial y una fisonomía de principios de siglo XX armonioso con el resto del paisaje, ya que según la historia arquitectónica de Santa Fe los espacios públicos como éste y otros parques fueron parte de un mismo proyecto urbano. Éste tenía como objetivo principal favorecer la orientación y direccionalidad de los ciudadanos-usuarios y servir de espacios bellos para el encuentro y el ocio4. Por el

4 En una carta solicitada publicada en el diario El Litoral, el arquitecto Carlos Reinante reconstruyó la historia arquitectónica y patrimonial del parque Alberdi. Allí, expresaba que conservar la integridad del

contrario, el diseño de la nueva plaza se basa exclusivamente en criterios funcionales, y por las mismas características de la obra, impide por ejemplo que en su superficie puedan plantarse árboles de gran porte, perdiendo su potencial ambiental y paisajístico. La apariencia de la nueva plaza nada tiene que ver con la historia de Santa Fe (quizás sí con su historia neoliberal), ni por sus formas, ni por los materiales, ni por lo que se expresa a través de éstos. Sin embargo, como afirman Borja y Muxí, "las formas siempre transmiten valores, la estética es también una ética. Menospreciar el espacio público, su calidad, su belleza, su adecuación a los gustos y las aspiraciones de los diferentes sectores de población más allá de su función específica, es simplemente dejar de lado la gente y contribuir a los procesos de exclusión." En este sentido, se ha señalado que las ciudades son objeto de operaciones de extracción -como los recursos naturales- cuando las personas se ven desposeídas de los bienes comunes urbanos que han producido. Esto puede ocurrir por el aumento del precio del suelo y la vivienda -operando desplazamientos de clase- o bien por los efectos trivializantes y homogeneizantes del mercado, que agotan un particular ecosistema urbano provocando desplazamientos de grupos etáreos o culturales. Este fenómeno es conocido en los estudios urbanos como gentrificación. Es altamente probable que quienes no se identifican con la artificiosa "cultura shopping" de neo formas, colores brillantes y texturas pobres -pasto, metal, cemento- no quieran habitar el "renovado" espacio.

---

parque no significaba dejarlo abandonado, sino recuperarlo "conforme a la esencia de su condición histórica, es decir, aceptando las condiciones socio-históricas de su materialidad" y denunciaba que el proyecto de reforma desestimaba sobradamente la disciplina patrimonial. Fuente: http://www.unosantafe.com.ar/santafe/construcciones-que-destruyen-n851334.html

El proceso de resistencia que llevaron a cabo los asambleístas en el parque convirtió ese espacio público es un espacio político y en un bien común urbano, que se reivindicó a través del debate y de los cuestionamientos sobre el gobierno democrático de los recursos y la gestión privatizante del Estado. Fueron estos actores los que, asumiendo ya no un papel de usuarios pasivos sino de sujetos activos de derecho, transformaron las lógicas "públicas" de acceso y utilización del espacio por lógicas de comunalización, en las cuales primó la discusión asamblearia, el vínculo persona a persona y formas de cooperación social. Significó un proceso de producción de comunidad, en el sentido que algunos autores refieren a un "un hacer o estar en común". Y un proceso de creación de bienes comunes, en el sentido de que lo común, más allá de ser un objeto o recurso físico, no puede existir sin la acción de una determinada comunidad que decide defender y administrar un recurso de manera colectiva...los comunes no sólo presuponen una comunidad, sino que son producidos en la lucha." (Castro-Coma, Martí-Costa, 2016: 143).

No podemos medir en términos cuantificables la pérdida de los vínculos afectivos, generacionales y comunitarios que representa la destrucción de este parque. Sí mencionar como una de sus peores consecuencias el desarraigo que provoca en muchos ciudadanos, que ven transformarse sus espacios tradicionales de manera radical y degradada -porque un parque no es una plaza, y una plaza no es una alfombra de pasto con juegos-. El neoliberalismo borra las huellas de la historia y la memoria comunitaria, cuando esa historia no le sirve como valor de cambio -como sucede en la "industria del patrimonio"-. Desde nuestra perspectiva, compartimos la idea de que "la ciudad es el continente de la historia, el tiempo concentrado en el espacio, la condensación del pasado y la memoria, es decir, el lugar donde se producen los proyectos de futuro que dan sentido al presente. La ciudad es un patrimonio colectivo en el que tramas, edificios y monumentos se combinan con recuerdos, sentimientos y momentos comunitarios" (Borja y Muxí, 2000:17).

Abrazo a los árboles del parque – junio de 2014 – Fuente: facebook

Consideraciones finales

Hemos procurado echar luz sobre los hechos ocurridos en torno al parque Alberdi, a partir de algunas categorías provenientes de los estudios sociales sobre urbanidad. Éstas se entretejen alrededor de un concepto urgente en nuestro tiempo: el derecho a la ciudad. Recordando a Harvey, "invocar el derecho a la ciudad es reclamar para sí la participación conciente y activa en los procesos de urbanización, esto es, el poder para incidir en la toma de decisiones que hacen a la ciudad y en el modo como éstas se hacen y rehacen." Implica hacernos concientes como sociedad que la ciudad no es meramente el escenario donde ocurren episodios de nuestra vida cotidiana.

La ciudad es "urbs", es decir, una aglomeración de personas que confluyen en un territorio. Pero también es "civitas", lugar productor de ciudadanía y ámbito de ejercicio de la misma. Un status que reconoce los mismos derechos y deberes para todos los que viven en un mismo territorio caracterizado por la diversidad de funciones y actividades. Y por último, la ciudad es la "polis", el lugar de la política y por lo tanto del poder, de la participación y de la representación a través de las instituciones, lugar de la libertad, la lucha y la resistencia.

De lo desarrollado hasta aquí, se desprende que el derecho a la ciudad no está garantizado en la ciudad de Santa Fe. Por el contrario, tendencias tales como la construcción de marcos jurídicos que facilitan la privatización de bienes públicos/comunes urbanos, la reducción de los mecanismos de participación ciudadana, la asociación entre progreso y maximización de la ganancia privada y la modernización selectiva del territorio – junto al crecimiento exponencial del patrimonio de las empresas ligadas al mercado inmobiliario-, evidencian un

territorio cada vez más hostil para el ejercicio de los derechos políticos en la ciudad. No queda otra opción que seguir resistiendo.

Bibliografía

Borja, J.; Muxí, Z.; (2002) *El espacio público, ciudad y ciudadanía*, Barcelona, (online)

Brenner, N.; Theodore, N.; (2002) "Cities and the Geographies of 'Actually existing Neoliberalism", Blackwell Publishers.

Castro-Coma, M; Martí-Costa, M (2016) .; "Comunes urbanos: de la gestión colectiva al derecho a la ciudad", EURE, nº 125, vol. 42, enero, pp. 131-153

Coll-Ramís, M.; Seguí-Llinás, M.(2016) ; "La privatización de los espacios públicos destinados al ocio y al turismo mediante la regulación del estacionamiento de vehículos. Análisis de casos en la isla de Mallorca", Documents d'Anàlisi Geogràfica, vol.62/2, pp. 255-273

Delgadillo Polanco, M.(2012) ; "El derecho a la ciudad en la ciudad de México: ¿una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?", Andamios Revista de Investigación Social, nº 18, vol. 9, enero-abril, pp.117-139

Harvey, D. (2012) ; Ciudades rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana, Akal, Madrid.

Janoschka, M.; Sequera, J. (2014); "Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina: una perspectiva comparativista", en Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina, Juan José Michelini (ed.), pp. 82-104, Catarata, Madrid.

Márquez López, L.; Pradilla Cobos, E. (2016) "La privatización y mercantilización de lo urbano" (disponible on line).

Fuentes

Página del Municipio de Santa Fe:
http://www.santafeciudad.gov.ar/noticia/plaza_alberdi_emblema_ciudad_anima_progresar.html

Periódicos digitales: Periodismo Salvaje, El Litoral, Diario Uno.

Documento Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL)
http://omal.info/spip.php?article4842

EL PUEBLO SABE EL
PODER QUE TIENE
LO PÚBLICO NO SE NEGOCIA

El Estado como proyecto político. El caso del Estado argentino desde principios del siglo XXI

MARÍA JIMENA GARCÍA PUENTE
CAROLINA LAUXMANN
EMILIA ORMAECHEA
Instituto de Investigación de Ciencias Sociales y Humanas del Litoral (IHUCSO) . Universidad Nacional del Litoral. CONICET

Resumen

La presente ponencia se desarrolla en el marco del proyecto de investigación CAI+D 2016, denominado: "Configuraciones estatales, proyectos políticos y patrones de acumulación. Una propuesta teórica-analítica para estudiar el Estado para el desarrollo en la Argentina de inicios del siglo XXI". En la primera parte de este trabajo avanzamos en el desarrollo de la perspectiva teórico analítica centrada en la importancia de considerar la organización del Estado y sus formas de implicación como dimensiones relevantes para impulsar patrones de acumulación que habilitan estrategias de reproducción social dinámicas, sostenibles e inclusivas para los diferentes actores y espacios de la región. Luego, en una segunda parte, se presentan algunos datos que dan cuenta de la experiencia reciente en Argentina en referencia a la organización y las modalidades de implicación del Estado –de sus estructuras y formas de ejercer sus funciones- en relación con la configuración de las características que asumieron las estrategias de acumulación.

Palabras clave: Estado / proyecto político / configuración organizacional y funcional del Estado / Argentina

Introducción

La crisis argentina del año 2001 puso en evidencia las consecuencias económicas y socialmente negativas del modelo neoliberal implementado en la región, y de las reformas estructurales que acompañaron aquel proceso. Como consecuencia de ello, y luego de las políticas que bajo el Consenso de Washington promovieron la desimplicación selectiva del Estado en la regulación y el direccionamiento de la actividad económica (Fernández, Tealdo, & Villalba, 2005), el Estado argentino volvió a posicionarse como un actor central para la promoción del crecimiento económico y la reducción de las fuertes inequidades y desigualdades socio-espaciales, profundizadas ampliamente bajo aquella supremacía neoliberal.

En general, esta recuperación de la centralidad del Estado en el desenvolvimiento de la vida socio-económica estuvo orientada, al menos discursivamente, a dinamizar un nuevo proceso de desarrollo sobre la base del impulso y el direccionamiento del sector industrial (Ministerio de Industria, 2011). Si bien en un primer momento estas estrategias lograron resultados positivos en términos de crecimiento, y reducción de la pobreza y desigualdad, posteriormente fueron experimentando diversos obstáculos, asociados principalmente a la ralentización de la economía, la dificultad para generar nuevas fuentes de empleo y achicar la desigualdad de ingresos, y los tradicionales problemas asociados al estrangulamiento externo (Fernández, 2016). En consecuencia, esta reimplicación del Estado mostró prontamente sus limitaciones para avanzar en la conformación de un patrón de acumulación industrial, que viabilice una estrategia de desarrollo a partir de resolver los problemas estructurales de las economías latinoamericanas y aminorar las desigualdades persistentes.

El presente trabajo analiza algunas de las dificultades que estuvieron asociadas a la imposibilidad del Estado argentino para llevar adelante una estrategia de desarrollo centrada en el despliegue de la actividad industrial. En ese sentido, argumentaremos que las características que asumieron las prácticas de organización e implicación estatal para el estímulo y desarrollo de la industria se convirtieron en un elemento importante para explicar la incapacidad del mismo para fomentar y codeterminar la conformación de un patrón de acumulación orientado a generar estrategias de reproducción dinámicas, sostenibles e inclusivas.

Para avanzar en dichos objetivos, el trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presentan unas breves consideraciones teóricas sobre el Estado y la importancia que asumen como promotores/habilitadores de determinadas estrategias de acumulación. Esbozamos, también aquí, cuales entendemos que ser-

ían las estrategias acumulativas viabilizadoras de procesos de desarrollo. En segundo lugar, analizamos el rol del Estado argentino como promotor del desarrollo con posterioridad a la crisis de 2001, y durante la década y media en que dicha estrategia, que revalorizaba discursivamente el rol de la actividad industrial como motor de desarrollo, tuvo lugar. En ese marco, para analizar el proyecto estatal durante esos años, examinamos la configuración organizacional del Estado, la capacidad de fuego de las oficinas (esto es, su dotación presupuestaria) y las formas implicativas del Estado (las políticas públicas industriales). En relación con la estrategia de acumulación resultante, la examinamos a través de las características de la estructura productiva nacional (los sectores, el nivel de concentración y la propiedad). Finalmente, presentamos las conclusiones del trabajo.

2. Los Estados, las estrategias de acumulación y los procesos de desarrollo

2.1 La configuración de la estatidad y sus modalidades de implicación en la configuración de diferentes estrategias de acumulación

En el presente trabajo vamos a referirnos al Estado en términos *de proyecto estatal,* es decir, como una particular forma de organización y de intervención socioeconómica configurada en el marco de un proceso de disputas entre distintas clases, fracciones, grupos y movimientos sociales, que habilita diferentes *estrategias de acumulación* (Jessop, 1990).

Ello es así, en tanto entendemos al Estado como estrategia política. Siguiendo a Jessop (1990), consideramos que el Estado -además de ser sitio de estrategias y generador de las mismas- es resultado de un proceso político, siempre abierto y disputado, en el que se enfrentan diferentes clases, fracciones, grupos y movimientos sociales, que bregan por configurar una estructura organizativa e implicativa del aparato estatal que ofrezca determinados privilegios a ciertos actores, en orden a viabilizar *estrategias de acumulación* que resulten funcionales a sus lógicas e intereses.

El concepto de *estrategia de acumulación,* por su parte, hace referencia a la existencia de una particular forma de hacer funcionar la acumulación capitalista, garantizando la continua valorización del capital productivo -o industrial- como motor del proceso de acumulación.

La existencia de una determinada *estrategia de acumulación* que integre a las distintas fracciones, incluso a las subalternas, no implica que no existan estrategias de acumulación en pugna, ni que se elimine la competencia o trascienda los conflictos entre los capitalistas individuales o las diferentes fracciones del capital y, menos aún, con las clases subalternas. Sin embargo, la aceptación de la misma proporciona el marco dentro del cual la competencia y los intereses en conflicto se van a dirimir.

Ahora bien, ¿Cuál sería una estrategia de acumulación que permita salir de posicionamientos periféricos? El desenvolvimiento de la actividad industrial pareciera ser necesario para estructurar una estrategia de acumulación que viabilice el desarrollo. Pero ¿por qué hablamos de industrialización cuando hablamos de desarrollo?

2.2 Estrategias de acumulación para el desarrollo

La problemática del desarrollo cobró relevancia hacia mediados del siglo pasado, en el particular contexto del comienzo de la Guerra Fría y el inicio del proceso de descolonización de África y Asia (Wallerstein, 1993). Si bien las discusiones referentes al desarrollo son notablemente anteriores a este contexto histórico, la novedad de este renovado impulso fue que las reflexiones trasladaron su mirada y objeto de estudio desde las regiones más ricas e industrializadas del mundo hacia las menos desarrolladas y más pobres (Nahón, Rodríguez, & Schorr, 2006). De esta manera, llegó a constituirse como una subdisciplina importante de la economía, y entre sus representantes más reconocidos, considerados como los “pioneros de desarrollo", podemos mencionar a Nurkse, Rosenstein-Rodan, Rostow, Lewis y Myrdal (Bustelo, 1999; Svampa, 2016; Unceta, 2009).

Por su parte, también durante ese mismo contexto, América Latina ocupó un lugar central dentro de la teoría económica del desarrollo, principalmente con los precursores aportes de Prebisch y de los intelectuales nucleados en la CEPAL, que dieron origen al pensamiento estructuralista latinoamericano. Desde una perspectiva crítica y original, los estructuralistas argumentaban que los principales obstáculos para el desarrollo de América Latina radicaban en la dinámica que asumía el comercio internacional, en el cual esta región adoptaba un patrón de inserción basado en la exportación de las materias primas que demandaba en el centro para su exponente desarrollo industrial. En ese sentido, y producto de la desigual capacidad de cada una de esas economías para la generación y apropiación de los frutos del

progreso técnico (Prebisch, 1949) –y, de allí, de la desigual apropiación del excedente-, se configuraba un esquema mundial conformado por economías centrales, con estructuras productivas homogéneas y diversificadas, y economías periféricas, con estructuras productivas heterogéneas y especializadas.

La solución para salir de la periferia implicaba que las estructuras productivas logren mayores niveles de homogeneidad, diversificación y capacidad de generación de empleo de elevada productividad. Esto importaba, en cierta medida, romper con las formas de articulación a la economía internacional vigente y la necesidad de avanzar en el desenvolvimiento de un proceso de industrialización (CEPAL, 1951; Prebisch, 1949). Al promover el desarrollo del sector manufacturero se abordaba, directamente, el problema de la especialización de la estructura productiva interna y la heterogeneidad estructural (Pinto, 1973). En ese sentido, la propuesta era elevar la cantidad de trabajadores desempeñados en actividades con mayores niveles de productividad, a los fines de poder incrementar el producto total de la colectividad y mejorar el nivel de vida de gran parte de la población latinoamericana.

Considerando que la diferencia en las cualidades de las estructuras productivas sigue siendo lo que distingue a los países centrales –desarrollados- de los periféricos –subdesarrollados- (CEPAL, 2012), la pregunta que nos cabes es: la industria, ¿continúa siendo hoy la actividad con mayor capacidad de impulsar el progreso técnico y diseminar sus efectos en el entramado productivo, incrementando la productividad de la fuerza de trabajo de la economía?

Diversas razones nos permitirían dar una respuesta afirmativa a esta pregunta, por lo que podríamos decir, parafraseando a Cohen & Zysman, (1987) que "las manufacturas importan". En este sentido, interesa resaltar, centralmente, la importancia de la manufactura como correa de transmisión entre las oportunidades científicas y técnicas y el resto del sistema productivo. Es decir, la actividad manufacturera es la que tiene la capacidad de producir insumos, por ejemplo, máquinas o productos químicos o biológicos, que explican la aplicación de técnicas y los aumentos de productividad en otros sectores (Greenwald & Stiglitz, 2006). Además, el desarrollo del sector manufacturero estimula la demanda de servicios cada vez más complejos, como por ejemplo: servicios de ingeniería, diseño, investigación y desarrollo, traccionando la generación continua de innovaciones y progreso técnico, lo que permite mantener al conjunto de la estructura productiva en la frontera tecnológica (Lavarello, 2017). Por último, pero no por ello menos importante, las manufacturas aún continúan teniendo un peso central en la generación de empleo de elevada productividad, ya sea de manera directa, o bien a través del estímulo al desarrollo del sector servicios (Helper, Krueger, & Wial, 2012).

Vemos así que la actividad manufacturera, aún en día, se presenta necesaria para el cambio estructural en tanto presenta el potencial para aumentar la productividad de la economía, mejorando, a partir de ello, las condiciones de reproducción social interna e inserción internacional.

Ahora bien ¿el desarrollo de cualquier tipo de manufactura en la periferia va a propiciar la transformación estructural? Siguiendo la experiencia de los países que han alcanzado recientemente su desarrollo, el tipo de industrialización que permite llevar adelante un proceso de transformación de las estructuras productivas hacia mayores niveles de homogeneidad, diversificación y capacidad de generación de empleo de elevada productividad para el grueso de la población es aquella de base endógena, compleja y dinámica (Amsden, 2004; Fernández, 2017; Hikino & Amsden, 1995; Lauxmann & Fernández, 2015). Es decir, se trata de un proceso de desenvolvimiento del sector manufacturero en el que prima el capital doméstico, el cual presenta capacidad de establecer eslabonamientos intra e intersectoriales, y que para su reproducción lleva adelante prácticas vinculadas al desarrollo de innovaciones y nuevas tecnologías.

Habiendo planteado estas consideraciones, la pregunta que nos surge es ¿hasta qué punto Argentina ha podido configurar un proyecto estatal que permita habilitar una estrategia de acumulación que viabilice el desarrollo? Para procurar dar respuesta a este interrogante, en el apartado siguiente vamos a considerar la configuración asumida por el Estado argentino pos-crisis de 2001 y a analizar la implicación en el desenvolvimiento del sector productivo industrial.

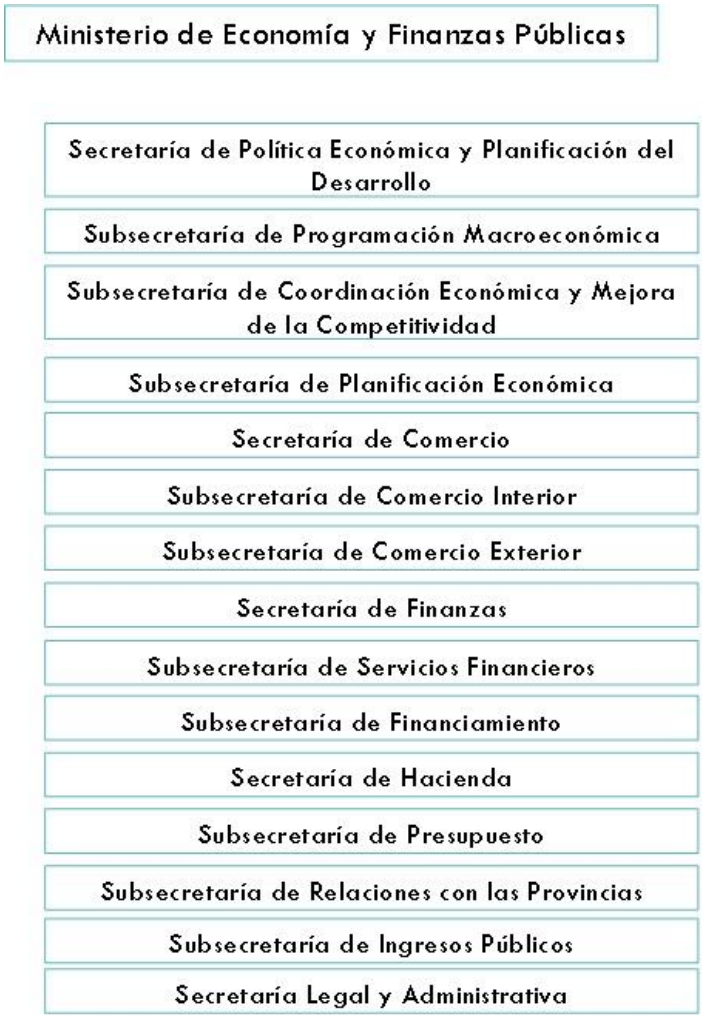
3. El Estado y las estrategias de acumulación en Argentina a inicios del siglo XXI

3.1 La estructura organizacional del Estado y su capacidad de fuego

A inicios del siglo, en Argentina se experimentó un cambio en la forma de concebir al Estado y sus formas de selectiva implicación en la economía. A lo largo de la primera década del siglo XXI, el aparato estatal argentino se ha ido robusteciendo en términos de estructura organizativa, funcional y competencial. El incremento en volumen e importancia de la estructura ministerial, en procura de la jerarquización de determinadas funciones a realizar por la administración pública a través de la creación de Ministerios Secretarías y Subsecretarías, ha sido un claro ejemplo de ello. Esta expansión organizacional está motivada en gran medida por la intensión

del Estado de volver a implicarse en el fomento de la actividad productiva-industrial para, a partir de ello, estimular un crecimiento inclusivo y equilibrado.

Algunos ejemplos de los cambios organizacionales del Estado se observan en la desagregación del Ministerio de la Producción –creado por el decreto 2025-08- en los Ministerios de Industria y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca -decreto N° 1365-09-, dando cuenta de la trascendencia que, se considera, tienen estas actividades productivas para el progreso y el desarrollo de la economía nacional y de la población en su conjunto. También, a través de la Ley 26.338, se creó del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, con diversas Secretarías destinadas a la articulación y transmisión del conocimiento científico y técnico al aparato productivo, con el fin de complejizar y sofisticar a este último.



Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios

- Subsecretaría de Coordinación y Control de Gestión
- Subsecretaría Legal
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública
- Secretaría de Obras Públicas
- Subsecretaría de Obras Públicas
- Subsecretaría de Coordinación de la Obra Pública Federal
- Subsecretaría de Recursos Hídricos
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
- Secretaría de Minería
- Secretaría de Energía
- Subsecretaría de Energía Eléctrica
- Subsecretaría de Combustibles
- Secretaría de Comunicaciones

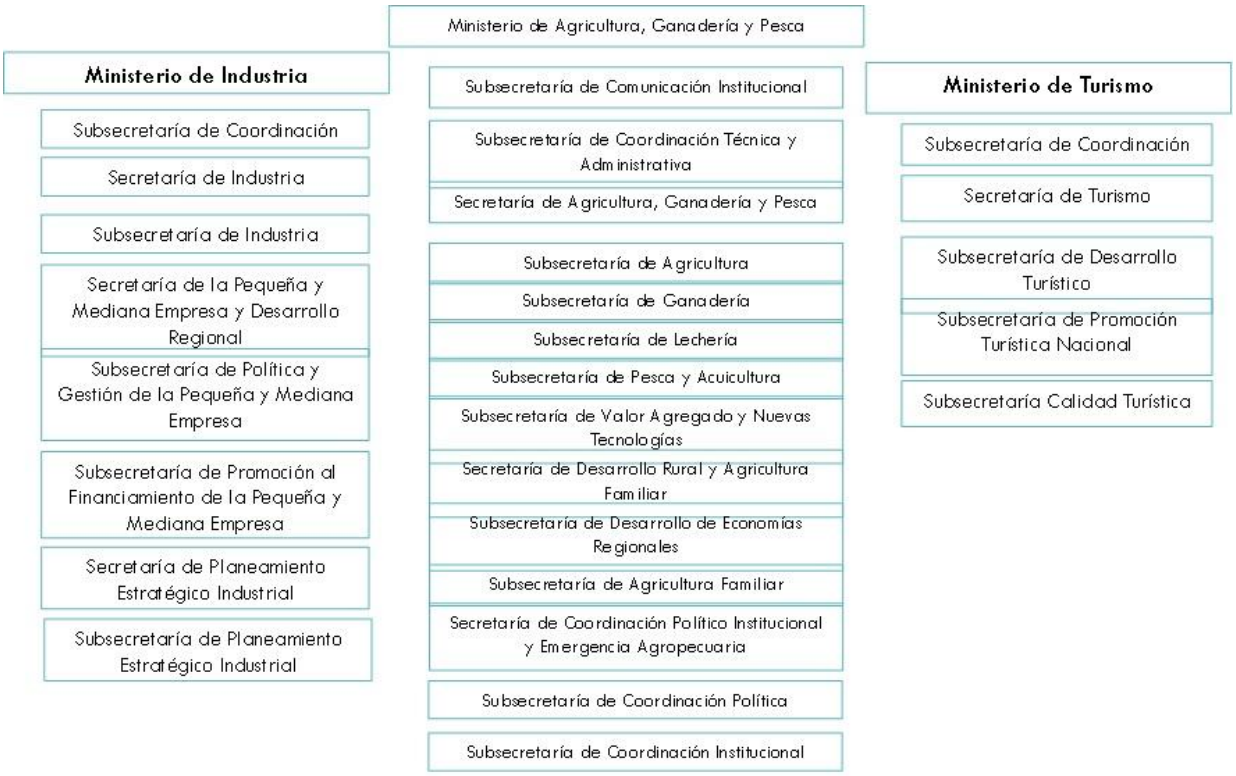


Figura nº1: Esquema ministerial: Ministerios de Planificación, Inversión Pública y Servicios, de Economía y Finanzas Públicas, de Industria, de Agricultura Ganadería y Pesca y de Turismo. Año 2015

De todas maneras, también puede advertirse que las secretarías y subsecretarías centralmente vinculadas a la regulación del sistema económico y a la actividad económica del sector público –que, otra vez, volvió a tener lugar a partir de la re-nacionalización de ciertas empresas, como Aerolíneas Argentinas e YPF-, perdieron peso dentro de la estructura ministerial en relación con la década del 90, representando el 31,5% del total de estas instancias, conforme el esquema ministerial vigente sobre finales de la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (año 2015). Asimismo, en lo que refiere a la capacidad de fuego de estos Ministerios -con sus secretarías y subsecretarías-, se observa que también perdieron relevancia en comparación con el período neoliberal (correspondiente a 1993-2001), conforme a la clasificación institucional del Gasto Público Nacional, como surge del Gráfico N°1.

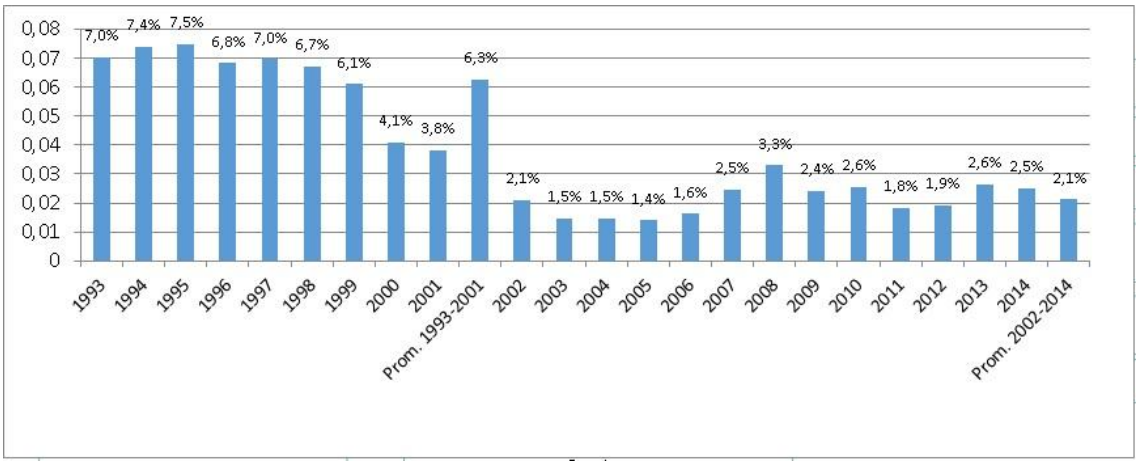


Gráfico N°1. Evolución del Gasto Público del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y las sucesivas denominaciones y desagregaciones experimentados por el mismo durante el periodo 1993-2014, como porcentaje del gasto total.
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

Cuando analizamos más allá de las instancias ministeriales que directamente estarían implicadas en la intervención en la esfera económica –que, conforme al esquema vigente a la fecha antes mencionada, involucra al: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Ministerio de Industria; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y Ministerio de Turismo- y realizamos un análisis del gasto por funciones, podemos advertir un importante crecimiento de la participación de servicios económicos dentro del total del gasto público nacional (Gráfico Nº2). Sin embargo, cuando profundizamos el análisis al interior de la función, podemos observar (Gráfico Nº3) que los flujos destinados a la actividad industrial representan una participación relativa promedio inferior a la década del 90. El grueso del gasto público de servicios económicos (78.27%) estuvo destinado a subsidiar el consumo de electricidad y/o transporte, sin atender directamente al estímulo del desarrollo industrial.

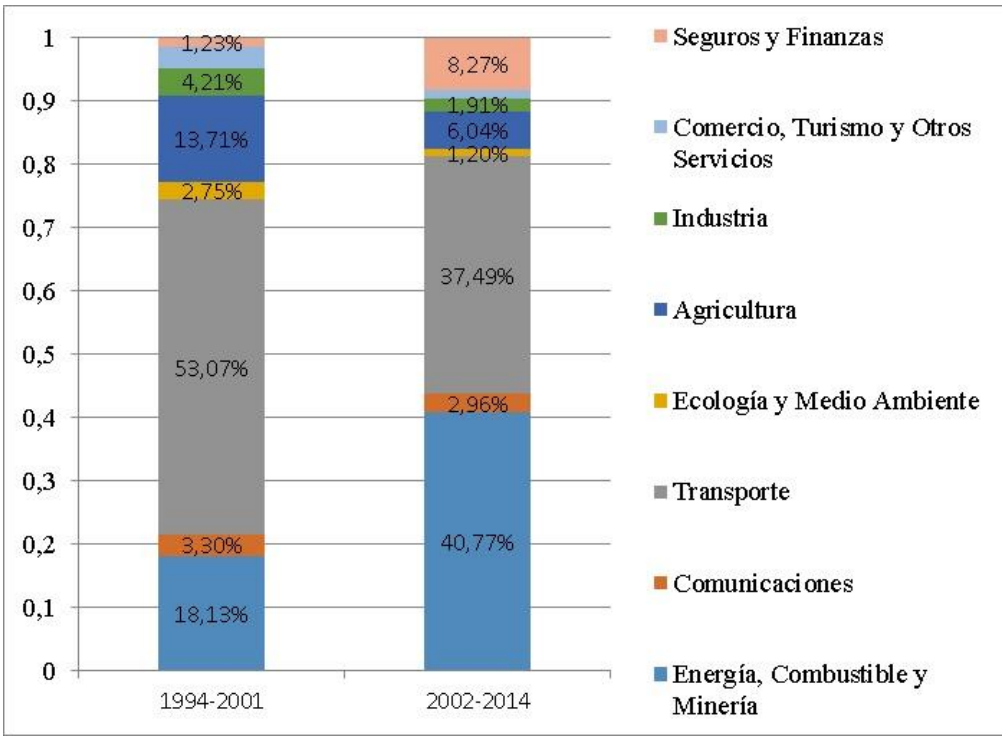


Gráfico N°2. Gastos Público Nacional por finalidades, promedio para la década de 1990 y el periodo 2002-2014.
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

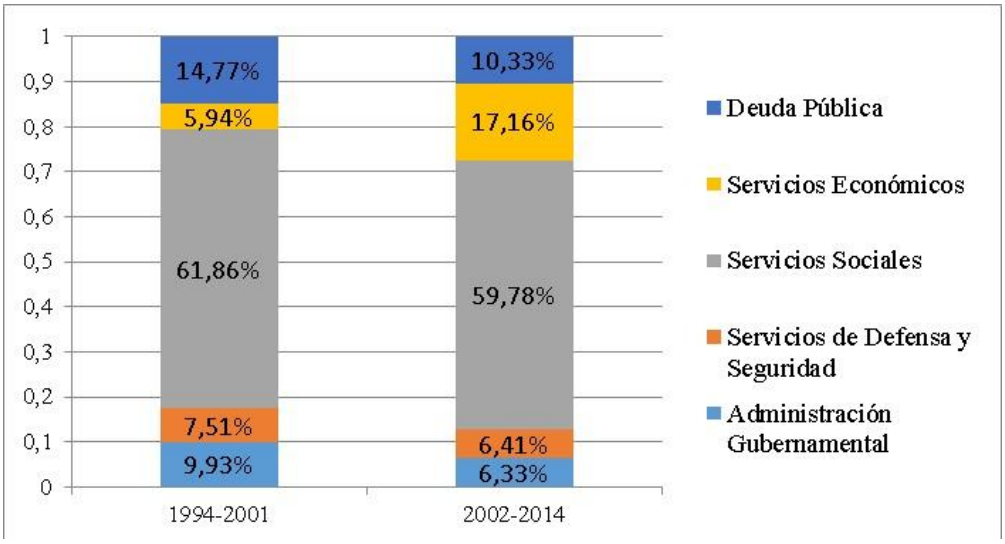


Gráfico N°3. Gasto Público Nacional en Servicios económicos desagregado por funciones, promedio para la década de 1990 y el periodo 2002-2014.
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación.

3.2 Las modalidades implicación del Estado argentino. Las políticas industriales

En referencia a las formas de implicación del Estado argentino a inicios del siglo XXI, en lo relativo al fomento de la actividad industrial, cabe destacar que la principal acción para impulsar el despegue y el desarrollo de la industria fue el mantenimiento de un dólar competitivo. En ese sentido, la política macroeconómica posibilitó la expansión y crecimiento del sector industrial durante la fase inicial del período.

Luego, se desarrollaron distintas acciones estatales (la restricción a las importaciones, aumentos de aranceles, direccionamiento de inversiones productivas) subordinadas al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos (Schorr, 2013). Diversos autores (Baruj, Kosacoff y Ramos, 2009; Couto, 2010; Fernández Bugna y Porta, 2007; Kulfas, 2009; Rougier y Schorr, 2012) marcan la ausencia de un abordaje estratégico, integrado y global, y señalan la presencia de un conjunto fragmentado y descoordinado de políticas y programas específicos que, con dispar éxito, se desarrollaron en esta fase.

La mayoría de esas políticas provienen de la etapa anterior; es decir, son programas que fueron pensados y formulados a mediados de los noventa con el fin de resolver "fallas" del mercado y las ausencias de capacidades de algunas empresas, siendo la gran parte de ellas de alcance horizontal (que tienen como destinatarios a las empresas independientemente de su inserción sectorial o actividad) sin definiciones de sectores prioritarios (Couto, 2010; Kulfas, 2009; Lavarello y Goldstein, 2011). Tales políticas comenzaron a implementarse y a incrementar sus recursos y destinatarios a mediados de los años 2000, con algunos cambios marginales.

Se implementaron acciones sectoriales y de fomento de competencias tecnológicas y modernización, aunque ocupando un lugar menor que las horizontales. Las mismas se orientaron (i) a promover a algunos sectores vinculados con la investigación, el desarrollo y la exportación -el caso de software, la biotecnología-, (ii) a actividades con potencial crecimiento de la demanda o del empleo -el mantenimiento del régimen de privilegio para el sector automotor y motopartes-, (iii) a segmentos con ventajas naturales de gran escala -como la minería metálica o el sector forestal-, y (iv) a atender situaciones de crisis -como maquinaria agrícola o tabaco- (Baruj y Porta, 2006; Couto, 2010). Los regímenes de promoción sectoriales se presentaron a través de incentivos fiscales y arancelarios.

También se desarrollaron regímenes de promoción industrial[1], se mantuvieron los regímenes de promoción regional para las radicaciones industriales en las provincias de La Rioja, Catamarca, San Juan y San Luis, se extendió el régimen ensamblador de Tierra del Fuego y el estímulo a las exportaciones por puertos patagónicos. De acuerdo con ello, en relación con las medidas de promoción industrial y productivo-regionales, se evidencian más bien continuidades y no rupturas.

En referencia al sector Pymes, con la sanción de una nueva ley de Pymes en el año 2000 (Ley 25.300), se crearon nuevas políticas y se modificaron algunas existentes, que recién a partir del año 2006 se comenzaron a implementar y a ejecutar presupuestariamente (al igual que otros programas de la SEPYME). No obstante ello, los continuos cambios de dependencia institucional de la SEPYME atentaron sobre las posibilidades de integración de las políticas específicas de esa dependencia con el resto de las políticas hacia Pymes de otras áreas del Estado y con las otras políticas industriales –también y entre ellas-, operando la mayoría de los programas de manera independientes entre sí (Kulfas, 2009).

Además, las políticas públicas hacia Pymes, a pesar de aumentar su participación en el conjunto de las políticas que dependen del Ministerio de Industria[2] tuvieron un limitado alcance, no se encontraban articuladas conceptualmente con el resto de las intervenciones industriales y de desarrollo productivo, y operaron fragmentadamente. Por lo que el cambio en las políticas hacia Pymes estuvo en la cuantía de los recursos, pero no en la modalidad de implicación del Estado hacia las mismas: "la raíz conceptual que da lugar a esta configuración institucional y política parte de consideraciones más asociadas a la etapa anterior" (Kulfas, 2009: 81).

Por otro lado, se identifican esfuerzos por extender las políticas de acceso al financiamiento para la inversión y del desarrollo. En ese sentido, se destacan el Programa del Financiamiento Productivo del Bicentenario (decreto 783/2010); la reforma de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina en marzo del 2012 (Ley 26.739), que permitió un direccionamiento de esa entidad dotándola de mayor incidencia sobre las condiciones bajo las cuales se otorgan créditos, con políticas diferenciadas para las Pymes y a las economías regionales; el FONDEAR (Fondo para el Desarrollo Económico Argentino), decreto 606/2014, para facilitar el acceso al crédito y financiamiento a tres destinos: a sectores definidos como es-

1 Régimen de Incentivos para los fabricantes nacionales de bienes de capital (decreto 379/01). Luego, con la Ley de Promoción Industrial (Ley 25.924 del año 2004), en el año 2008, se continuaron con la Ley de Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura (Ley Nº 26.360).

2 Los gastos de la SEPYME en el 2010 representaron el 17% del gasto total del Ministerio y en el 2012 ascendió al 49% de acuerdo con los datos de las cuentas de inversión-,

tratégicos, a las economías regionales y a las producciones innovadoras; y el Fondo de financiamiento para la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas en las economías regionales (FONCER). Estas líneas y otras a cargo de las bancas públicas -como el BICE (Banco Inversión y Comercio Exterior) y Banco Nación Argentina-, dan cuenta de una mayor presencia del Estado en el sistema financiero respecto a la década de los noventa, pero todavía marginal y con grandes limitantes en sus posibilidades de incidencia y direccionamiento de los capitales.

Las líneas de acción de la política industrial llevadas adelante desde el Ministerio de Industria en este período se centran en los siguientes ejes (ver cuadro 1): el desarrollo de acciones vinculadas con la sustitución de importaciones, el fomento a los parques industriales, el diseño del Plan Estratégico 2020 y el desarrollo federal[3]. Para fomentar la sustitución de importaciones, el Ministerio desarrolló las siguientes iniciativas: Desarrollo de Proveedores Nacionales y la Gestión Planificada de Demandas Industriales de Sectores Estratégicos, tales como Minería, Petróleo y Gas, Parques Eólicos y Maquinaria Agrícola y acciones público-privadas con los empresarios nacionales (<http://www.industria.gob.ar/desarrollo-de-proveedores/>).

El fomento a los parques industriales se comenzó a implementar con sistematicidad a partir del 2010 con el Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos, que contemplaba la creación de un Registro Nacional, el otorgamiento de ANR (aportes no reintegrables) para obras de infraestructura intramuros, y el otorgamiento de créditos para las empresas Pymes, con tasa bonificada para que se instalen en ellos, y -en coordinación con el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios-, de créditos para obras de infraestructura extramuros que permitan potenciar a los mismos.

Como un cambio hacia la construcción de una visión global de una estrategia de industrialización orientada hacia una planificación sectorial, se destaca que el Plan Estratégico Industrial 2020 (Ministerio de Industria, 2011) constituye un esfuerzo por definir una política coherente y articulada, siendo una experiencia auspiciosa que buscaba pensar y direccionar el intento de industrialización, de acuerdo con Flavio Gaitán (2013: 129) y Giovanni Stumpo y Diego Rivas (2013: 49). Pero, desde una lectura más crítica, se indica que ello no constituye un plan industrial ni una estrategia de desarrollo sectorial, sino "la enunciación de principios generales que

3 Además de ello, el Ministerio contaba con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI), el Organismo Argentino de Acreditación (OAA) y el Centro de Estudios para la Producción (CEP).

se inscriben en un conjunto de metas sin mayores precisiones de cómo alcanzarlas" (Rougier y Schorr, 2012: 69).

Por otro lado, el citado plan no se articula con los otros planes estratégicos desarrollados en ese período que conforman e inciden en el desarrollo (tales como el Plan Estratégico Territorial, Plan Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal). A esta fragmentación horizontal se le suma, además, la nula implicación de las instancias estatales regionales/ provinciales en su formulación de la estrategia industrial.

- *FONAPYME Eficiencia Energética*:
- *FONAPYME Industria:*
- *Fondo Nacional para el Desarrollo y Fortalecimiento de las MiPyMEs (FONDyF):*
- *Programa de Financiamiento para la Ampliación y Renovación de Flota*:
- *Registro Nacional de Laboratorios de Ensayos de Autopartes y Vehículos completo*:
- *INCUBAR:*
- *Mi PC Móvil:*
- *Régimen de Crédito Fiscal para Capacitación:*
- *Programa Nacional de Capacitación*:
- *Régimen de Consolidación de la Producción Nacional de Motores y Cajas de Transmisión*:
- *Régimen de Fortalecimiento del Sector Autopartista Argentino*:
- *Proyecto Desarrollo Industrial Sostenible (DIS):*
- *Régimen de Crédito Fiscal para Instituciones*:
- *FONAPYME Fondo Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*:
- *FOGAPYME Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*:
- *Programa Mi Galpón*
- *RBT Régimen de Bonificación de Tasas*:
- *Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario. RENPI*:
- *Programa Expertos PYME*:
- *PACC- Empresas. Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad – Empresas*: Acceso a las MiPyMES
- *Red de Agencias de Desarrollo Productivo*:
- *Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario – PyMEs*
- *Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales Públicos en el Bicentenario – ANR para Obras Intramuros:* $
- *Aprendiendo a Emprender*:
- *SGR. Sociedades de Garantía Recíproca*:
- *Régimen Compre Trabajo Argentino*:
- *Auspicios de la Secretaría de Industria*:
- *Autorización de Importación de Autopartes de Seguridad que No Requieren CHAS*:
- *Desarrollo de Proveedores Industriales Nacionales*:
- *Capital Semilla*:
- *Empresas Madrinas*:
- *Programa de Cooperación Industrial Internacional – PCII*:
- *PACC- Emprendedores. Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad – Emprendedores*:
- *Plan Nacional de Diseño*:

➢	*Ley de Promoción de la Industria del Software*:
➢	*Exención de Gravámenes*.
➢	*Eximición de Derechos de Importación para Radioaficionados*:
➢	*Grupo de PyMEs y Cooperativas: Sistemas Productivos Locales*:
➢	*Importación de Productos Destinados a la Rehabilitación, al Tratamiento y la Capacitación de Personas con Discapacidad*:
➢	*Importación de Vehículos para Exhibición*:
➢	*Programa Mi Pc*:
➢	*Régimen de Incentivo a la Producción de Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones*:
➢	*Proyecto DIS – Programa de Apoyo para el Desarrollo Industrial Regional*:
➢	*Proyecto DIS – Programa Innovación en Cadenas de Valor*:
➢	*Régimen Aduana en Factoría*:
➢	*Régimen de Importación de Vehículos de Colección*:
➢	*RIN Registro Industrial de la Nación:*
➢	*Régimen Saldo Técnico IVA.*
➢	*Régimen para Vehículos Especiales Usados*:
➢	*Registro de Importación del Sector Editorial*:
➢	*Registro de Armas Químicas*:
➢	*Licencias de Configuración de Modelos y Constancias Técnicas*:
➢	*Importación Temporal*:
➢	*Régimen de la Industria Naval*:
➢	*Importación de Bienes de Capital Usados Reacondicionados*:
➢	*Exportación Temporal*
➢	*Certificado de Homologación de Autopartes de Seguridad:*
➢	*Unidad de Medio Ambiente*:

Cuadro 1: Políticas públicas nacionales del Ministerio de Industria. Año 2014. Fuente <www.industria.gov.ar>.

De acuerdo lo indicado, se puede considerar que, a través de las acciones estatales orientadas al sector productivo industrial, se observa un retorno del Estado en contraposición al retiro de los noventa. No obstante, esta vuelta no generó un proyecto estratégico de organización estatal que se oriente hacia la construcción de un nuevo esquema de crecimiento centrado en lo industrial; sino que se constituyó y reflejó morfológica y funcionalmente, y en la implicación estatal, en un conjunto de acciones que operan fragmentada y descoordinadamente desde estructuras estatales marginales que sostienen la persistencia de decisiones estatales que no alteran la estructura concentrada ni direccionan al capital.

3.3 La estrategia de acumulación resultante

La configuración morfológica y organizacional, la capacidad de fuego y las modalidades de implicación del proyecto estatal argentino que tuvo lugar pos 2001, dio lugar a

la continuidad de los rasgos periféricos de los patrones de acumulación, y no a su reversión en pos de generar estrategias de reproducción dinámicas, sostenibles e inclusivas. Sostenemos ello a pesar de que el desempeño del PBI tuvo una tasa promedio acumulativa del 8.83% en el periodo 2003-2007, "siendo el quintenio de mayor crecimiento del Argentina en los últimos cien años" (CENDA, 2010:23). En ese marco el sector industrial también tuvo un desarrollo favorable.

Como se puede advertir en el Gráfico N° 4, la tasa de crecimiento promedio interanual del Sector Manufacturero (8,12%) ha sido superior a la del PBI en su conjunto (7,58%), lo que dio lugar a un reposicionamiento de la actividad industrial dentro del Valor Agregado de la economía argentina, pasando a ser la responsable en promedio para el periodo 2002-2010 del 16,25% del Producto -luego de haber alcanzado un el piso del 15,39% en 2001-.

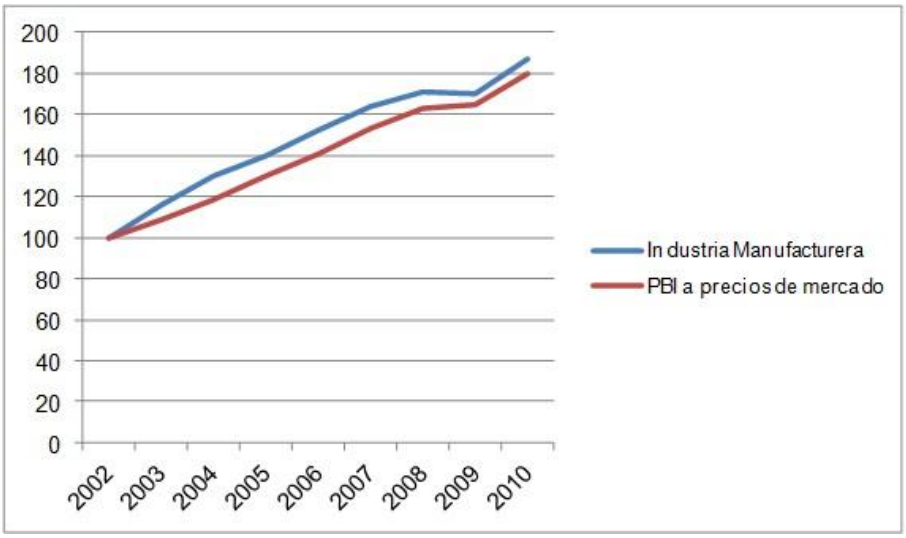


Gráfico N°4. Evolución de la Producción Manufacturera y el PBI, 2002-2010 (índice base 2002=100)
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del INDEC, Cuentas Nacionales.

Ahora bien, cuando analizamos la composición intra-sectorial de las manufacturas (Cuadro N° 2), podemos advertir la especialización del sector en actividades que sustentan su competitividad en ventajas comparativas naturales, y/o amparadas por un proteccionismo frívolo que crea "ventajas comparativas y/o institucionales de privilegio" (Azpiazu y Schorr, 2010; Rougier y Schorr, 2012) y atentan contra la sofisticación, integración y dinamismo del sector industrial.

Ramas industriales	2001	2007	2010
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	**31,0**	**30**	**32,3**
Elaboración de productos de tabaco	3,5	2,7	2,8
Fabricación de productos textiles	2,1	1,9	1,7
Fabricación de prendas de vestir y pieles	1,8	1,5	1,3
Cuero y artículos de cuero	2,4	3,4	3,6
Madera y productos de madera	0,9	1	0,8
Papel y productos de papel	2,9	2,6	2,4
Ediciones e impresiones	3,4	3,4	3,1
Refinación de petróleo	**10,0**	**7,8**	**6,1**
Sustancias y productos químicos	**12,3**	**11**	**12,1**
Productos de caucho y plástico	3,8	3,8	4
Otros productos minerales no metálicos	2,0	2,5	2,3
Fabricación de metales comunes	**5,3**	**5,2**	**5,5**
Productos de metal exlcuido maquinaria y equipo	2,7	2,5	2,2
Maquinaria y equipo	3,9	5,7	4,7
Maquinaria y aparatos eléctricos	1,5	1,3	1,1
Aparatos de radio, TV, comunicaciones	1,5	1,4	1,5
Instrumentos médicos, ópticos	0,3	0,4	0,4
Vehiculos automotores	**7,3**	**10,7**	**11,1**
Otros equipos de transporte	0,4	0,5	0,3
Otras manufacturas	1,2	0,9	0,7
Totales	100	100	100

Cuadro N° 2. Evolución de la participación de las distintas ramas industriales dentro del Producto Industrial (2001-2010)
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Schorr (2004; 2012).

Por otra parte, estas actividades industriales presentan un elevado grado de concentración en un reducido grupo de actores: grandes empresas, crecientemente de capital extranjero, que detentan posicionamientos monopólicos u oligopólicos en los mercados locales –por lo que obtienen rentas extra-ordinarias- (Azpiazu y Schorr, 2010; Rougier y Schorr, 2012), lo que vuelve aún menos virtuoso su desempeño en términos de sofisticación y capacidad de agregación de valor, al no tener mayores incentivos para procurar incrementar su rentabilidad vía incorporación de tecnología e innovaciones. (ver cuadros 3 y 4 a continuación).

	Las 200	Primeras 50	Segundas 50	Segundas 100
2001	21,1	13,2	4,0	3,9
2002	31,0	19,7	5,8	5,5
2003	26,9	17,4	5,0	4,6
2004	26,7	16,7	5,1	4,8
2005	26,5	16,8	4,9	4,8
2006	26,6	16,9	5,0	4,7
2007	26,4	16,6	4,9	4,8
2008	25,9	16,4	4,8	4,7
2009	24,6	15,4	4,6	4,6
2010	23,6	14,9	4,4	4,3
2011	23,8	14,7	4,6	4,5
2012	23,5	14,5	4,6	4,4
2013	24,9	15,9	4,6	4,5
2014	23,2	14,9	4,1	4,2
2015	22,0	13,8	4,0	4,2

Cuadro 3: Evolución de la participación de la cúpula empresarial local en el valor bruto de producción total según tramos del ordenamiento, 2001-2015 (en porcentajes)
Fuente: Cassini, García & Schorr (2018).

	Cantidad de empresas			% de las ventas de la cúpula		
	2001	2007	2015	2001	2007	2015
Estatal	1	6	3	1,6	2,1	3,2
Privada nacional	59	53	63	25,3	22,8	27,6
Privada extranjera	93	116	114	55,2	64,1	51,4
Asociación	47	25	20	17,9	11,0	17,8
Total	**200**	**200**	**200**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Cuadro 4: Distribución de las empresas y las ventas de la cúpula empresarial local según el tipo de accionista predominante de las firmas, 2001, 2007 y 2015 (en valores absolutos y porcentajes)
Fuente: Cassini, García & Schorr (2018).

Vemos así, entonces, que la no conformación de este Estado tuvo como correlato la no alternación del patrón de acumulación de la economía argentina. El sistema productivo se mantiene concentrado y transnacionalizado y productivamente orientado hacia la producción de materias primas y manufacturas de escaso valor agregado centradas en el procesamiento de recursos naturales (Azpiazu, 2011; Azpiazu y Schorr, 2010; Feliz y López, 2010; Fernández y Lauxmann, 2014; Varesi, 2010). No se ha podido avanzar consolidación de patrón de acumulación, con base productiva industrial, endógeno más

complejo y dinámico que habilite formas de reproducción interna más equitativas, incluyentes y sostenibles, a partir de las cuales eludir la dependiente inserción al mercado global.

4. Conclusiones

Luego de examinar su configuración organizacional, la capacidad de fuego de esas estructuras estales y la modalidad de las formas implicativas, hemos podido observar que el Estado argentino pos-crisis 2001 no ha logrado conformarse con un proyecto estatal desde el cual desplegar una estrategia coherente que permita alterar las lógicas de acumulación dominantes. En otras palabras, no se construyó un Estado capaz de viabilizar un patrón de acumulación sustentado en la actividad industrial. Ello se traduce en un núcleo de acumulación concentrado y transnacionalizado y orientado hacia la producción de materias primas y manufacturas de escaso valor agregado, centradas en el procesamiento de recursos naturales con limitadas posibilidades de generar inclusión y formas de reproducción equitativas.

Frente a ello, destacamos la relevancia teórica, académica y política de examinar lo que en este trabajo denominamos proyecto estatal, que involucra centralmente la construcción de una determinada modalidad de configuración organizacional e implicativa del Estado, a partir de la cual pueda llevarse adelante una estrategia de acumulación inclusiva, basada en la actividad industrial endógena, compleja y dinámica.

Bibliografía:

Amsden, A. (2004). La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia. Revista de La CEPAL, 82(Abril), 75–90.

Azpiazu, D (2011) *La concentración en la industria argentina a principios del siglo XXI,* Buenos Aires: Cara o Ceca.

Azpiazu, D y Schorr, M (2010) *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007,* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Baruj, G y Porta, F (2006) "Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur", Documento de Proyecto, Santiago de Chile: CEPAL.

Baruj, G y Porta, F (2006) "Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto sobre la profundización del Mercosur", Documento de Proyecto, Santiago de Chile: CEPAL.

Baruj, G, Kosacoff, B y Ramos, A (2009) "Las políticas de promoción de la competitividad en la Argentina. Principales instituciones e instrumentos de apoyo y mecanismos de articulación público-privada", Documento de Proyecto, Santiago de Chile: CEPAL.

Bustelo. (1999). Teorías contemporáneas del desarrollo económico. Madrid: Editorial Síntesis.

CENDA Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (2010) *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*, Buenos Aires: Cara o Ceca.

CEPAL. (1951). Estudio económico de América Latina. Nueva York: Naciones Unidas.

CEPAL. (2012). Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo. San Salvador: Naciones Unidas.

Cohen, S., & Zysman, J. (1987). Manufacturing Matters. The myth of the post-industrial economy. New York: Basic Books.

Couto, B (2010) "Desafíos para el Estado y los actores empresarios en la definición e implementación de la política industrial en Argentina" *Documentos de Investigación Social*, IDAES, UNSAM, nº 11.

Feliz, M y López, E (2010) "La dinámica del capitalismo periférico postneoliberal- neodesarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en Argentina" en *Revista Herramienta* nº 45, <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-45/la-dinamica-del-capitalismo-periferico-postneoliberal-neodesarrollista-cont> Consultado el 15 de mayo de 2013.

Fernández Bugna, C y Porta, F (2007) "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural" en Kosacoff, Bernando (comp.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007,* Santiago de Chile: CEPAL.

Fernández, V. R. (2016). Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal. Una revisión creativa del "doble movimiento" polanyiano en América Latina. Revista Estado y Políticas Públicas, (7), 21–47.

Fernández, V. R. (2017). La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia. Barcelona: Anthropos -Siglo XXI Editores - Ediciones UNL.

Fernández, V. R., Tealdo, J., & 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.

Fernández, V R y Lauxmann, C (2014) "Cuál(es) camino(s) conduce(n) a Roma? Estado y políticas industriales en los desafíos del desarrollo latinoamericano" en *Cuadernos del CENDES,* Caracas, Tercera Época, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central. Año 31, nº 86.

Gaitán, F (2013) *El rescate del Estado. Los desafíos del desarrollo,* Buenos Aires: Capital Intelectual.

Greenwald, B., & Stiglitz, J. (2006). Helping Infant Economies Grow: Foundations of Trade Policies for Developing Countries. New Developments in Macroeconomics, 96, 141–146.

Helper, S., Krueger, T., & Wial, H. (2012). Why Does Manufacturing Matters? Which Manufacturing Matters? A Policy Framework. In Metropolitan Policy Program at Brookings.

Hikino, T., & Amsden, A. (1995). La industrialización tardía en perspectiva histórica. Desarrollo Económico, 35, 3–34.

Jessop, B. (1990). State Theory: Putting the Capitalist State in its Place. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.

Kulfas, M (2009) "Las Pymes argentinas en el escenario post convertibilidad. Políticas públicas, situación y perspectivas", *Colección Documentos de Proyectos*. LC/W.272, Santiago de Chile: CEPAL.

Lauxmann, C. T., & Fernández, V. R. (2015). Industrialización y desarrollo en la Argentina pos-"Washington Consensus": un abordaje crítico desde la perspectiva sectorial, actoral y espacial. Semestre Económico, 18(37), 51–70.

Lavarello, P. (2017). ¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial? In M. Abeles, M. Cimoli, & P. Lavarello (Eds.), Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina. Santiago de Chile: CEPAL.

Lavarello, P J y Goldstein, E (2011) "Dinámicas heterogéneas en la industria de maquinaria agrícola argentina" en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Distrito Federal, México, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 42, núm. 166, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11819777005> Consultado el 5 de febrero de 2015.

Ministerio de Industria (2011) *Plan Estratégico Industrial 2020*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación

Nahón, C., Rodríguez, E., & Schorr, M. (2006). El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectorias, rupturas y continuidades. Crítica y Teoría En Pensamiento Social Latinoamericano. CLACSO.

Pinto, A. (1973). Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. ILPES - CEPAL.

Prebisch, R. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Desarrollo Económico, 26(103).

Rougier, M y Schorr, M (2012) *La industria en los cuatro peronismos. Estrategias, políticas y resultados,* Buenos Aires: Capital Intelectual.

Schorr, M (2005) *Modelo Nacional Industrial. Límites y posibilidades*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

Schorr, M (2013) (coordinador) *Argentina en a posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial. Estudios de economía política*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Stumpo, G. y Rivas, D. (2013) "La industria manufacturera argentina 2003-2010. Reconstruyendo capacidades para enfrentar los desafíos del siglo XXI" en Stumpo, Giovanni y Rivas, Diego (comp.) *La industria argentina frente a los nuevos desafíos y oportunidades del siglo XXI*, Santiago de Chile: CEPAL.

Svampa, M. (2016). Debates Latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo. Buenos Aires: Edhasa.

Unceta Satrústegui, K. (2009). Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. Carta Latinoamericana, 7, 1–34.

Varesi, G. Á. (2010) "La Argentina posconvertibilidad: modelo de acumulación" en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía,* México, Vol. 41, nº 161.

Wallerstein, I. (1993). The geoculture of development, or the transformation of our geoculture? Asian Perspective, 17(2).

Políticas de Transferencias Monetaria Condicionadas: ¿Una nueva forma de gubernamentalidad?

AGUSTINA MISIAK
DIEGO ALEJANDRO ZEHRINGER
Universidad Nacional del Litoral

Resumen

En el presente trabajo nos proponemos reflexionar sobre las políticas públicas anclando el objeto en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. Nos interesa analizar continuidades y discontinuidades desde su surgimiento en Argentina[1] hasta la actualidad (2002-2015). Asimismo examinaremos comparativamente: el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados; Plan Familia para la Inclusión Social, y Asignación Universal por Hijo.

Palabras clave: Neoliberalismo/ Gubernamentalidad/ Políticas de Transferencia Monetaria Condicionadas

1 En Argentina partimos del año 2002 con el gobierno de Eduardo Duhalde, en el marco de una profunda crisis económica, política y social. El "Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados" consistió en una política de transferencia monetaria mensual de $150 que el gobierno otorgaba a jefes o jefas de hogares desocupados. A cambio del dinero debían realizar una contraprestación de tipo laboral o formativa.

Introducción

Contextualizando, podemos partir de la idea que los Programas de Transferencia Monetaria Condicionadas, (en adelante PTMC) utilizados por diversos países de la región latinoamericana, como mecanismos de lucha contra la pobreza y la desigualdad se presentan como una política interesante para su análisis. Una de las finalidades centrales de estos programas radica en realizar transferencias monetarias a familias con hijos menores de edad y condicionarlas a efecto de fomentar tanto el cuidado de la salud como la formación del capital humano[2].

Cena y Chahbenderian (2015) señalan que estos programas como estrategias estatales de intervención de la pobreza en Latinoamérica se caracterizan por: 1- desde su aparición a comienzos de la década de los 90´ en los países de México y Brasil los mismo se han mantenido y multiplicado a más dieciochos países en la región. 2- desde la primera década del 2000 se convirtieron en mecanismos estratégicos y predilectos de los Estados para intervenir a la pobreza y han aumentado la cobertura y alcance geográfico. 3- fueron impulsados por los organismos multilaterales de crédito.

Lo Vuolo (1999) sostiene al respecto que estas nuevas modalidades de políticas sociales surgen en un contexto neoliberal de varias décadas de ajuste estructural a lo largo y ancho de la región que agudizaron las desigualdades sociales como la pauperización, además coincide con las crisis de las sociedades centradas en el trabajo formal como eje de organización de las relaciones de protección social.

Estos programas otorgan recursos monetarios a familia en situación de pobreza que tengan a cargo a niñas, niños o adolescentes y la accesibilidad a la prestación exige una serie de cualidades a nivel individual y familiar que varía según los países. En Argentina existe actualmente la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (en adelante AUH) y Asignación Universal por Embarazo (en adelante AUE), en otros países podemos identificar: Bono Juancito Pinto y Juana Arzurduy en Bolivia, Bolsa familia en Brasil, Chile solidario en chile, Programa oportunidades

---

2 Diversos autores: Becker (1961-1964), Minser (1964), Schultz (1961), Denison (1962), Romer (1986), Lucas (1988), con impronta particulares sostienen que el nivel de conocimiento y la educación en particular son una inversión que incide sobre la productividad y el crecimiento económico. Suponen que el aumento de la productividad y del crecimiento económico es un proceso auto generador endógeno derivado del aprendizaje y el conocimiento, por eso insisten en la importancia de que una persona se eduque. El incremento en la alfabetización como en la educación supondría no solo mejores ingresos económicos sino mejoras en: nutrición, salud, cohesión social. Esta teoría es sustentada por organismos multilaterales principalmente por el Banco Mundial (ver Banco Mundial 2006-2009).

de México, Mi familia progresa de Guatemala, Familias en Acción de Colombia, entre otros, con condicionalidades particularidades en cada caso.

Contextualización

Compartimos con Murillo (2011) que el Neoliberalismo no solo es un programa económico, sino un arte de gobierno que se fue consolidando. Algunos de sus fundamentos teóricos se los puede encontrar en la Teoría Subjetiva del Valor de Carl Menger (1871), la teoría de la Acción Humana de Von Mises, quien retoma a Menger y la Teoría del Capital Humano de Becker y Shultz, figuras de la escuela de chicago.

El programa neoliberal no fue una instalación mecánica en América Latina, sino un proceso plagado de disputas y resistencias. 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 de 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) en 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.

En esta misma línea, Anderson (2003) sostiene 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 bienestar. Se trata de un ataque intenso contra cualquier limitación de los mecanismos de mercado por parte del Estado, ya que se 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. La hegemonía neoliberal gestó un Estado fuerte en su capacidad de quebrar el poder de los sindicatos pero limitado en lo referido a los gastos sociales y a las intervenciones económicas, ya que la estabilidad monetaria debería ser la meta a alcanzar por cualquier gobierno. Era necesaria una disciplina presupuestaria, contener el gasto social, y restaurar una taza natural de desempleo, lo que Marx ya hace tiempo nombraba como ejército industria de reserva.

Retomando, podemos considerar que la década que se inicia en el siglo XXI se caracteriza en la región latinoamericana por la expansión e institucionalización de PTMC como estrategia de gestión de la pobreza, identificando que sus inicios se remontan a la década de los 90´. Este esquema es propuesto en Argentina post-2001 para combatir la pobreza y morigerar la conflictividad social. Es oportuno recordar que bajo las recomendaciones del banco mundial en el 2004 el gobierno define por decreto la clasificación de la pobreza, organizando de forma diferencial las intervenciones públicas según los tipos de población a ser atendidos. La clasificación se realiza en base a criterios de empleabilidad y vulnerabilidad[3]. Esta clasificación exige contraprestaciones u condicionalidades, en salud y educación que encuentran su fundamentación en la teoría del capital humano[4].

Nos preguntamos si los PTCM constituyen un nuevo modo de gubernamentalidad, siguiendo a Giavedoni (2012) quien retoma a Foucault refiere que el término de gubernamentalidad indica esa novedosa modalidad en el ejercicio del poder, que Foucault comenzó a trabajar en la segunda mitad de los 70. Si bien es un término complejo indica un nuevo modo en el ejercicio del poder que tiene por fin y objetivo la dominación no del individuo singular sino de la población, valiéndose de los dispositivos de seguridad, técnicas de intervención sobre dicha población, con el fin de establecer diversas secuencias, inducir, facilitar o evitar determinados sucesos a nivel colectivo. Permite pensar entonces como los micros poderes "gubernamentalidad del Estado" a partir del cual el gobierno como forma particular de ejercicio del poder comienza a invadir la esfera del Estado. Estas ideas nos permiten conjeturar provisoriamente que los PTMC son mecanismos destinados en cierto modo a cumplir con esta finalidad de mantener el orden social del sistema de reproducción ca-

---

3 Busso (2001) destaca que la vulnerabilidad se manifiesta de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante modificaciones del entorno como desamparo institucional del Estado que no contribuyen a fortalecer ni a cuidar de sus ciudadanos, como así también la debilidad interna para afrontar los cambios necesarios del individuo y aprovechar el conjunto de probabilidades que se le presenta. Desde esta perspectiva amplia y dinámica considera la posición a riesgos sociales y naturales que pueden ocasionar variabilidad de ingresos, consumos y otras esferas del bienestar tanto materiales como no materiales, la accesibilidad a servicios de salud, educación, protección social. Remite a una sola gris del riesgo que se sitúa entre la integración peña y la exclusión total.

4 Diversos autores: Becker (1961-1964), Mincer (1974), Schultz (1961), Denison (1962), Romer (1986) y Lucas (1988) con improntas particulares sostienen que el nivel de conocimiento y educación en particular son una inversión que incide sobre la productividad y el crecimiento económico. Suponen que el aumento de la productividad y del crecimiento económico es un proceso auto generador endógeno derivado del aprendizaje y del conocimiento, por eso insisten en la importante que una persona se eduque. El incremento en la alfabetización y en la educación supondría no solo mayores ingresos económicos, sino otras mejoras: nutrición, salud, cohesión social. Esta teoría es sustentada por organismos multilaterales de crédito, fundamentalmente por el Banco Mundial. Ver: Banco Mundial (2006-2009).

pitalista y disminuir la conflictividad social, mediante la vigilancia, el control y disciplina de la población, específicamente los sectores populares.

Programas de Transferencia Monetaria Condicionada. Breve reseña

Post crisis 2001 y ante el incremento notable de la pobreza, el desempleo y la desprotección social surge el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (en adelante PJJHD), fue creado al inicio del gobierno de Eduardo Duhalde en el año 2002 y en el marco de una profunda crisis económica y social. Consistió en una transferencia monetaria mensual de $150 (ciento cincuenta pesos) que el gobierno nacional otorgaba a jefes y jefas de hogar desocupados. Los beneficiarios a cambio del dinero que percibían debían realizar una contraprestación de tipo laboral o formativa. La responsabilidad del diseño e implementación de ambas acciones fue asignada al Ministerio de Trabajo de la Nación.

Años más tardes, el Programa Plan Familia por la Inclusión Social (en adelante PFI) fue lanzado por el gobierno nacional de Néstor Kirchner, en 2004, quedando bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Resolución MDS N°825/05, art 3, decreto n°1506/04, art 4). Uno de los objetivos fue promover la integración y protección social de las familias en situación de vulnerabilidad o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de las capacidades posibilitando el ejercicio de derechos básicos. Entre el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social clasificaron receptores y receptoras del PJJHD usando el criterio de empleabilidad. El grupo calificado como inempleable o vulnerable social pudo optar por el programa PFI[5].

La Asignación Universal por Hijo (en adelante AUH), fue creada mediante el decreto 1602/09 en la presidencia de Cristina Fernández, en el año 2009. Consiste en una prestación monetaria no retributiva mensual que se abona a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada niña, niño o adolescente hasta los 18 años que se encuentren a su cargo, o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado. La prestación se abonará por cada niño acreditado por el grupo familiar hasta una máxima acumulable al importe equivalente a cinco niños. Además entre los requisitos centrales se pide que cada niño sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente,

5 Para ampliar véase: CELS https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/10/programa_familias.pdf

con residencia legal en el país no inferior a 3 años a la solicitud. La identidad se acredita bajo Documento Nacional de Identidad y, el vínculo con las respectivas partidas de nacimiento. En caso de adopción con tutelas o curatelas con testimonios judiciales. En cuanto a la condición de discapacidad en los términos de la ley 22.431 certificada por autoridad competente. Hasta los cuatro años de edad inclusive deberá acreditarse el cumplimiento del control sanitario y de vacunación obligatoria. Desde los 5 años y hasta los 18 años también deben certificar la concurrencia obligatoria a los establecimientos de educación pública.

El 80% de la suma económica se abona mensualmente mediante el sistema de pago de ANSES y el restante 20 % queda reservado en una caja de ahorro a nombre del titular en el banco de la Nación Argentina. Que se cobrara a través de tarjeta bancaria sin costo alguno. Las sumas remunerativas podrán percibirse cuando acrediten las condicionalidades. Los monotributistas sociales se encuentran alcanzados por dicha medida.

La AUH es incompatible con cualquier suma alcanzada contributiva o no contributiva, ya sea nacional, provincial o municipal, quedando también excluidos los trabajadores informales que declaren un salario superior al mínimo vital y móvil. El decreto además faculta al ANSES a dictar normas complementarias para la implementación, supervisión, control y pago. Se incluye dentro del Régimen de Asignaciones Familiares[6] instituido por ley 24.714.

El 15 de julio de 2015 la presidencia de la Nación envió un proyecto al congreso con la finalidad de hacer automática la movilidad de la AUH, AUE y las asignaciones familiares para trabajadores en relación de dependencia. El mismo día, la cámara de diputados convierte el proyecto en ley por unanimidad.

Actualmente la AUH sigue vigente en el gobierno de Mauricio Macri, aunque ha sufrido modificaciones, entre ellos la inclusión de los trabajadores monotributistas, que antes no estaban contemplados por ley.

Controversias, continuidades y rupturas

Consideramos que si bien la AUH presenta discontinuidades con los programas precedentes y su ubicación en el régimen de asignaciones familiares, mantiene continuidades como son las condicionalidades exigidas (salud y educación) para su percepción. Garcés (2017) expresa que a su vez los titulares son definidos desde una

6 Sobre el régimen de asignaciones familiares ampliar en Roffman (2001).

categoría social diferente: hijos de trabajadores desocupados o informales (en vez de "pobres"), no obstante esta población forma parte de intervenciones estatales que fueron previamente definidas dentro de las categorías de pobres. La diferenciación es con los trabajadores formales, a los cuales las exigencias no son tales, por ende la población de la AUH se puede definir a partir de la intervención social que el gobierno realiza desde "el status del pobre[7]".

En términos generales estas tres formas de intervención tienen características distintivas y a su vez particularidades en común. En referencia al PJJHD[8] se presenta como el primer PTMC masivo en Argentina en el año 2002. Fue dirigido a la población en condición de pobreza y vulnerabilidad, siendo presentado y/ o justificado como un programa de empleo, clasificando a sus beneficiarios según la posición que ocupan en el mundo del trabajo. Fue una respuesta política ante la crisis económica y social que estaba atravesando el país. Requería una contraprestación y la misma consistía en que los beneficiarios debían participar en actividades de capacitación o comunitarias no inferior a cuatro horas diarias ni superior a seis. Las actividades eran aprobadas por el municipio previo dictamen del consejo consultivo comunal o barrial. Era obligatoria y su incumplimiento daba lugar a la extinción del beneficio económico. En términos generales la contraprestación refiere a "lo que se pide a cambio", la corresponsabilización.

El entonces presidente Eduardo Duhalde en uno de sus discursos expresaba: "Todos conocemos bien los niveles de injusticia social y pobreza aguda del país. La brecha de pobres y ricos es la cara inhumana de un modelo de exclusión social que ha producido estragos… ha llegado la hora de pasar a los hechos" (La Nación, 03/04/2002). Con estas palabras desde el gobierno se aborda la idea de presentar al PJJHD como un derecho, produciendo un gran debate entre funcionarios y académicos.

Pobres estructurales y nuevos pobres[9] fueron incluidos en su primera instancia en este programa. Independientemente de las enunciaciones del gobierno, compartimos con Merklen (2013) quien expresa que este tipo de políticas de individuación apuntan al control social, responsabilizándolo de la situación que atraviesa. La contraprestación va en este sentido o se orienta desde esta lógica según nuestro análisis. Se legitima controlar al beneficiario en la medida en que este recibe un dinero,

---

7 Perspectiva teórica trabajada por Simmel (1986) El pobre. En: Sociología, estudios sobre las formas de socialización.

8 Para ampliar en aspectos generales y específicos del PJJHD véase: https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2004/10/plan-jefes-y-jefas.pdf

9 Para ampliar ver en: Minujin y Kessler (1995).

un subsidio por parte del Estado. Resulta entonces entendible que la comunidad socorra al excluido siempre que no se instale en la posición de asistido y quiera convertir esa asistencia en un derecho. Lo que más se teme es que el individuo se torne "vago". La responsabilidad es individual, de las personas "pobres" y "asistidas" sobre su situación y depende de ellos superarse. Por tanto nos preguntamos: ¿Es entonces un derecho o una nueva forma de gubernamentalidad?

En 2004 se presenta el PFI como un intento de superación del PJJHD, la postulación desde el gobierno de Néstor Kirchner fue: "La opción más racional es la que hemos adoptado y proponemos. No existe sustentabilidad para ningún programa que no contemple crecimiento económico e inclusión social. Es vital obtener sustentabilidad interna para dar viabilidad temporal a cualquier programa y la sustentabilidad sólo es posible en base al crecimiento con equidad"... "El "Plan Familia" a través de diferentes instrumentos propicia la integración y el desarrollo de las familias en situación de vulnerabilidad en dos sentidos fundamentales. Con eje en cada casa u hogar, construyendo vínculos de pertenencia y contención afectiva. Con eje en lo comunitario, afianzando los derechos ciudadanos, creando un ámbito de identidad y resaltando el valor de la solidaridad y la amistad" (La voz, 02/03/2004)[10].

Como expresamos oportunamente entre el Ministerio de Trabajo de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Social clasificaron receptores y receptadoras del programa jefes y jefas de hogar usando el criterio de empleabilidad. El grupo calificado como vulnerable social pudo optar por el PFI. Notamos así que independientemente de los discursos oficiales el plan mantiene condicionalidades para sus receptores. Si bien estas cambian en sus formas, perdura la idea de que son los perceptores los que deben mostrar a través de su esfuerzo personal su voluntad de auto superación y capacitación, entre otras exigencias.

Cristina Fernández anuncia en 2009 la creación de la AUH. En su discurso inaugural expresó: "La ampliación de este beneficio llegará a los hijos de desocupados y a sectores de la economía informal y no tiende a competir en el mercado laboral quitando mano de obra" (La Nación, 29/10/2009). Con estas palabras podemos dar cuenta que la intencionalidad de esta política es la incorporación de un nuevo sector: niñas, niños y adolescentes, hijos de personas desocupadas o trabajadores informales que cumplan ciertos requisitos. Se intentó garantizar derechos a la niñez siendo un grupo vulnerable y desprotegido[11].

---

10 http://archivo.lavoz.com.ar/2004/0302/1159.pdf

11 Para ampliar ver: Ley 26.061 y decreto 1602/09.

Arcidiácono (2011) expresa al respecto que a partir de 1957 Argentina constituyó el sistema de Asignaciones Familiares (en adelante AAFF) que tenía como objetivo aliviar a los trabajadores formales a través de transferencia de ingreso que se realizaba mediante la seguridad social. El derecho a las mismas se encontraba legitimado y condicionado por la relación de las personas con el mercado laboral y los aportes financieros realizados al sistema de seguridad social. Mujeres y niños accedieron a la protección durante esos años a través del hombre trabajador en un modelo de bienestar con altas tasas de empleo registrado. La autora caracteriza el período 2003- 2009 bajo un esquema de políticas sociales duales. Por un lado y como objetivo la reducción de la pobreza e inclusión social estuvo sostenida por la promoción de políticas activas en materia de empleo mediante medidas orientadas a la recomposición salarial de los trabajadores formales incluyendo además la revisión del régimen previsional de las AAFF, con estímulos para la registración del empleo, suspensión de despidos sin justas causas, modificación de ley de quiebras entre otras medidas. Estas políticas coexistían a su vez con un grupo de PTMC, esta disociación es concordante, en algunos aspectos con la lógica arraigada de años anteriores donde las políticas sociales se implementaban en aéreas especificas con baja interrelación entre los sectores productivos- empleables y asistencial- inempleable quedando fragmentado el sistema12. Por tal motivo consideramos que los PTMC con distintas lógicas fueron dispositivos destinados a atender a estos sectores excluidos del mercado formal del trabajo. Si bien la AUH tiene aspectos superadores (nivel de cobertura, bancarización, actualización del monto económico, entre otras) de sus programas precedentes mantiene algunas de las lógicas como son las condicionalidades en salud y educación, exigidas a los destinatarios concebidos como pobres. Esta sería una de sus controversias.

Conclusión

Consideramos que los programas caracterizados responden a intervenciones políticas y epocales específicas. Si bien la AUH presenta distinciones con sus programas predecesores en cuanto a una mayor transparencia en la accesibilidad para el cobro de la misma, no requiere de intermediarios, existen mecanismos de reclamos, actualización del monto económico, mantiene continuidades como son las

12 Para ampliar sobre el sistema de seguridad social, cobertura como protección en las últimas décadas. Ver: Curso y Beccaria (2011).

condicionalidades exigidas a sus destinatarios. Esto afirma nuestra hipótesis de que aún existen diferenciaciones entre trabajadores formales e informales, corriendo el riesgo de convertirse la política en un instrumento de control. La inclusión a los derechos que en principio el decreto de creación enuncia queda sujeto a vaivenes micro y macro estructurales de los diferentes gobiernos, erosionando una plena política de Estado en favor de los sectores desprotegidos. Entonces terminamos preguntándonos si los PTMC son políticas a favor de la inclusión plena u ocultan una forma de gubernamentalidad.

Bibliografía

Anderson, P. (2003): "*Capítulo 1. Neoliberalismo: Un balance provisorio",* CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos aires.

Arcidiácono, P. (2011): *"Estado y sociedad civil: ¿proveedores de bienestar social? Políticas sociales en Argentina (2002-2007)",* Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Ed. Mimeo.

Banco Mundial (2006): *"Un nuevo enfoque frente a la asistencia social: la experiencia de América Latina con los programas de transferencias en efectivo condicionadas. Notas sobre Redes de Protección Social Nº15"*. Autora: Rawlings, Laura.

Banco Mundial (2009): "*Transferencias Monetarias Condicionadas*", reduciendo la pobreza actual y futura: Fiszbein y Norbert Schady con Francisco H. G. Ferreira, Margaret Grosh, Niall Keleher, Pedro Olinto y Emmanuel Skoufias, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial 1818 H Street NW Washington, DC 20433.

Busso, G. (2001): "*Vulnerabilidad Social: nociones e implicancias políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI"*. En seminario internacional las diferentes expresiones de vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

CELS (2004): "*Plan jefes y jefas ¿derecho social o beneficio sin derecho?",* 1º ed., Centro de Estudio Legales y Sociales, Buenos aires.

CELS (2007): "*Programa familias por la inclusión social entre el discurso de derechos y la práctica asistencial"*, 1º ed., Centro de Estudio Legales y Sociales, Buenos aires.

Cena, R. y Chahbenderian, F. (2015): *"El abordaje estatal de la pobreza en Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas"*, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, Volumen 13, CLACSO. Disponible en http://revistalatinoamericananaumanizales.cinde.or.co

Cursio, J. y Beccaria, A. (2011): "*Sistemas de seguridad social y mercados de trabajo: evolución de la cobertura Argentina entre 1990 y 2010*". En Danani, C. y Hintze, S.

(Coord.): Protecciones y desprotecciones. La Seguridad Social en Argentina: 1990-2010. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.

Diario La Nación. "Duhalde lanzo el plan social". 03/04/2002. [En línea] Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/385820-duhalde-lanzo-el-plan-social

Diario La Nación. "Es el sistema más redistributivo y más justo, dijo Cristina Kirchner". 29/09/2009. [En línea] Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/1191981-es-el-sistema-mas-redistributivo-y-mas-justo-dijo-cristina-kirchner

Fernández Sotto, S y Tripiana, J. (2017): *"Acumulación capitalista, política social y proceso de hegemonía. La Asignación Universal por Hijo y la reconfiguración de la protección social en Argentina"* en "*Estados y políticas sociales. Los programas de transferencia de renta condicionada en el proceso de hegemonía en América Latina",* Ed. Espacio, Bs. As.

Foucault, M. (1978): "*Seguridad, territorio, población*", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.

Garcés, L. (2017): *"Políticas sociales y condicionalidades. Un abordaje relacional de la Asignación Universal por Hijo",* Ed. Espacio, Bs. As.

Giavedoni, J. (2012): *"Del Estado en crisis a la crítica del Estado. Diálogo en torno a la perspectiva del Estado y la gubernamentalidad en el análisis de la nueva cuestión social en América Latina".* Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Año LVII, núm. 214, enero-abril 2012, pp.89-109, ISSN-0185-1918,

Giddens, A. (1994): "*El capitalismo y moderna teoría social*". Ed. Labor S. A., Barcelona. (Primera edición original 1971).

Lo Vuolo, R. y otros (1999): "*La pobreza... de la política contra la pobreza",* Buenos Aires, Miño y Dávila- Ciepp.

Merklen, D. (2013): *"Las dinámicas contemporáneas de la individuación".* En Castel R.; Kessler, G.; Murard, N.; Merklen, D. Individuación, precariedad e inseguridad. ¿Desintitucionalización del presente? Ed. Paidós, Buenos Aires.

Minujin, A. y Kessler, G. (1995): "*La nueva pobreza en Argentina*" Ed. Planeta. Buenos Aires.

Murillo, S. (2011): *"La nueva cuestión social y el arte neoliberal de gobierno",* en Revista Cátedra paralela Nº8.

Roffman, R., Grushka, C y Chebez, V. (2001): *"El sistema de asignaciones familiares como herramienta central en la política social argentina".* VI Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Bs. As.

Schutz, A. (1974): *"La construcción significativa del mundo social. Introducción a la sociología comprensiva",* Ed. Paidós, Bs. As.

Simmel, G. (1986): "*El pobre. Estudios sobre las formas de sociabilización*", Ed. Alianza, Madrid.

Las políticas de género de Cambiemos. Análisis de las acciones del Instituto de la Mujer desde una perspectiva feminista

GUADALUPE JANCIK
SACHA LIONE
Universidad Nacional del Litoral

Resumen

En los últimos años, los temas de género comenzaron a ocupar un lugar cada vez más importante en la agenda pública nacional. Los Encuentros de Mujeres, la confluencia en el movimiento Ni Una Menos, el Paro Internacional de Mujeres, las movilizaciones masivas, y la lucha política del movimiento feminista, lograron que las desigualdades de género ingresen al mundo de lo público y se piense desde el Estado la necesidad generar políticas públicas en este sentido. Pero, ¿qué temas de la agenda feminista son los considerados de interés común y meritorios de políticas estatales? El objetivo de esta presentación es pensar el modo en que el gobierno de Cambiemos afronta la agenda de género y describir las políticas públicas que se llevan adelante en la órbita del Ejecutivo Nacional. Tomaremos el caso del Consejo Nacional de las Mujeres, recientemente jerarquizado a Instituto Nacional, desde el estudio de las políticas plasmadas en el Informe de Gestión 2017.

Palabras clave: políticas de género / Cambiemos / agenda

Introducción

En los últimos años, los problemas de género comenzaron a ocupar un lugar cada vez más importante en la agenda pública nacional. Los Encuentros de Mujeres, la confluencia en el movimiento Ni Una Menos, el Paro Internacional de Mujeres, las movilizaciones masivas, y la lucha política del movimiento feminista - que no es nueva, ni comenzó ayer como muchos y muchas quieren suponer- lograron que las desigualdades de género ingresen al mundo de lo público y se piense desde el Estado la necesidad generar políticas públicas en este sentido. Pero, ¿qué temas de la agenda feminista son los considerados de interés común y meritorios de políticas estatales? El objetivo de esta presentación es pensar el modo en que el gobierno de Cambiemos afronta la agenda de género y describir las políticas públicas que se llevan adelante en la órbita del Ejecutivo Nacional.

Tomaremos el caso del Consejo Nacional de las Mujeres, recientemente jerarquizado a Instituto Nacional, desde dos perspectivas: estudio de políticas públicas, tomando como base el Informe de Gestión 2017 que nos proporciona el mismo Instituto; y en segundo lugar, aportes de filosofía política feminista, ya que ambos ejes nos ayudan a pensar críticamente la realidad.

Como señala Archenti (2008), desde la década del ’80 tomó especial relevancia la cuestión de igualdad de oportunidades para las mujeres a partir de una serie de recomendaciones de Naciones Unidas. En particular, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres en 1979, y las posteriores Recomendaciones y Plataformas de Acción de las Conferencias Mundiales de Nairobi en 1985 y de Beijing en 1995.

En las agendas gubernamentales se desarrollaron tres tipos de estrategias institucionales:

1) Planes y Programas de Igualdad y Trato: Con el objetivo de transversalizar la perspectiva de género a todas las políticas públicas, internalizando el enfoque en la agenda pública y política.

2) Creación de Oficinas de la Mujer en la órbita de los Ejecutivos: Con la tarea de diseñar, implementar y asesorar en materia de políticas públicas que impulsen equidad.

3) Incorporación de Acciones Afirmativas o medidas vinculantes en el sistema legal: Con el objetivo de disminuir la brecha existente entre los géneros en la representación política, generalmente a través de cuotas[1].

Ubicamos al Instituto Nacional de las Mujeres en el segundo punto de estrategias y buscamos observar el tipo de políticas que lleva adelante. Este trabajo está organizado en cuatro partes. En un primer apartado se realiza una mirada histórica sobre el Consejo Nacional de las Mujeres, desde su creación en la década del noventa; el segundo apartado será destinado a describir las competencias del Instituto Nacional de las Mujeres para, en tercer lugar, enfocarnos en una descripción de las políticas que se llevan adelante actualmente desde el mismo. Finalmente, mediante algunos aportes de filosofía política feminista, recapitulamos lo visto a lo largo del trabajo, a modo de conclusión parcial acerca de cómo están siendo pensadas las problemáticas de género en nuestro país.

Consejo Nacional de las Mujeres. Historia y orientación de políticas

Con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de la década de 1980 y la ratificación de la misma por parte de todos los Estados de América Latina hacia la década de 1990 comenzó en la región un proceso de elaboración de planes nacionales de igualdad de oportunidades. En este contexto, durante el año 1992, por Decreto del entonces Presidente Carlos Menem, se crea en nuestro país el Consejo Nacional de las Mujeres, un organismo con dependencia directa del Ejecutivo Nacional, con el objetivo de concretar el compromiso del Estado Argentino al ratificar la adhesión a la CEDAW.

En la nómina de funciones del Consejo, se contaban la planificación, coordinación y evaluación de todas las políticas, programas y acciones que tengan relación con las *problemáticas de las mujeres*. Éstas funciones, per se, adquieren un carác-

1 Entendemos que en nuestro país, si bien persiste una brecha importante en la participación y representación política de mujeres y varones, la política de cuotas ha sido implementada con éxito, en especial a partir de la reciente aprobación de la Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política en la jurisdicción nacional, por la cual en los próximos años llegaremos a tener un Congreso Nacional con el 50% de las bancas ocupadas mujeres. Por esto, nuestro interés es poner el foco en otra de las estrategias institucionales para disminuir las desigualdades de género: la creación de Oficinas e Institutos de la Mujer en la órbita de los Ejecutivos; tomando el Caso del Consejo Nacional de las Mujeres, recientemente jerarquizado a Instituto Nacional.

ter difuso ya que la categoría mujer resulta muchas veces problemática. Se debería señalar claramente qué se entiende por "problemáticas de las mujeres" y quienes son "las mujeres". Teniendo en cuenta esta precaución, podemos decir que el Consejo, tiende a brindar un marco de acción tendiente a la *igualdad de género* y genera un compromiso por parte del Estado Nacional de actuar al respecto.

Con la creación del Consejo Nacional como organismo público con rango de Secretaría de Estado, se crea un gabinete de consejeras para asesorar a ministros, definir un plan de igualdad de oportunidades y monitorear el cumplimiento de la Ley de Cupo[2]. La mayoría de las políticas llevadas adelante en este período por el Consejo fueron de sensibilización, estudios e investigaciones de género (maternidad adolescente, derechos reproductivos, aborto, mujeres en situación de encierro, entre otros) , y algunos planes que no lograron su sostenibilidad en el tiempo. Que se comiencen a pensar estrategias para las mujeres en un contexto neoliberal, no es un hecho menor, y requiere que leamos las políticas llevadas adelante en este sentido.

Si tomamos, a modo de ejemplo, las políticas en el ámbito de trabajo, debemos mencionar la implementación del Programa de Igualdad de Oportunidades en el Empleo y la creación de los Centros de Orientación Laboral para mujeres. El primero, destinado a incentivar y mejorar la participación de las mujeres en el mundo laboral, destinar cuotas para mujeres en los programas de emergencia ocupacional y facilitar el acceso a los beneficios de seguridad social. Y en el segundo se capacitaba, informaba y en algunos casos se promovía búsquedas asociativas de empleo. Este tipo de planes si bien logran una mayor autonomía de las mujeres -bandera de lucha del feminismo- no contemplan las condiciones de estos empleos y terminan constituyendo a las mujeres como mano de obra barata para el sostenimiento del capitalismo en un contexto de rebaja de los costos laborales y flexibilización de las condiciones de uso de la fuerza de trabajo. Como muestra un informe de CEPAL, en América Latina "la mayoría de las mujeres comenzó a trabajar en la década del '80 como resultado del empobrecimiento de las familias y la necesidad de incrementar los ingresos monetarios por la crisis de la deuda externa que sufrió la región" (Montaño, 1999). Y en Argentina:

> "de las cifras oficiales surge que la participación laboral femenina fue creciendo sucesivamente con la crisis del Plan Austral y la hiperinflación de 1989, al inicio de la convertibilidad por la expectativa de que el descenso inflacionario abriera las posibilidades de

2 Las estrategias legislativas de cupo fueron ampliamente abordadas por la Ciencia Política. Entre otras ver trabajos de Nélida Archenti e Inés Tula

mejores empleos y bien remunerados y luego, por la crisis del "tequila" y la recesión iniciada en 1998" (Heller y Cortés, 2000).

Esto demuestra que las mujeres ingresan al mundo laboral, fundamentalmente en los momentos de crisis, donde el salario del hombre- trabajador no es suficiente, aumenta la desocupación y hay un deterioro de los ingresos. Además, cuando lo hacen perciben menores salarios que de los hombres por igual trabajo (D' Alessandro, 2015). Entonces estas primeras políticas llevadas adelante por el Estado Nacional, no son más que reproductoras y sostenedoras de desigualdad, de clase y de género. Ya que, aunque formalmente se busque una mayor autonomía de las mujeres, no disputan las cuestiones de fondo donde el género y la clase se encuentran para reforzarse.

Los años siguientes (2000- 2001) fueron similares en materia de intervención del Consejo. Se continuó monitoreando el cumplimiento efectivo de la ley de cupo, actividades de sensibilización y participación en congresos, asambleas y reuniones internacionales sobre la temática. Se tomó como eje fundamental la violencia hacia las mujeres, con medidas de capacitación a abogados y abogadas, comunicadores y comunicadoras de los medios de comunicación, difusión en medios, afiches, seminarios sobre violencia hacia las mujeres, etc. En materia de trabajo, si bien no se continuaron con las políticas anteriores, no cambió la orientación de las acciones tendientes a la formación y capacitación laboral de las mujeres de sectores populares, pero sin garantizar luego salidas laborales.

Durante los años posteriores a la crisis política del 2001 y durante los 12 años de gobierno kirchnerista, las políticas de género iniciadas en un contexto neoliberal, observan continuidades y rupturas. Por un lado, se continúan con las estrategias para incentivar la participación de las mujeres en el mercado laboral y aumentar su autonomía- Programa Ellas Hacen-, y por el otro se generan políticas de reconocimiento tales como la Asignación Universal por Hijo, la "Jubilación de Ama de Casa", y la Ley 26.844 de Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, que constituyen un quiebre con las políticas de los gobiernos anteriores.

Siguiendo la lectura realizada por Nancy Fraser (2015), podemos reconocer el modo en que se acentúa el carácter de "patriarcado público" del Estado. Es decir, si bien se generan políticas sociales que buscan ampliar la autonomía económica de las mujeres, se reemplaza la subordinación económica privada por una dependencia

hacia el Estado. El Estado toma el lugar de proveedor económico de las mujeres, sin que se modifiquen las relaciones estructurales de poder entre los géneros.

Todas las políticas mencionadas se caracterizan por ser subsidiarias de la clase trabajadora con un perfil claramente feminizado. Si bien estas políticas pueden considerarse positivas y hasta fundamentales en el camino hacia a la igualdad, al no ser acompañadas de un proceso real de cambio estructural de relaciones de poder, las mismas quedan debilitadas, y se transforman en un techo para las mujeres.

Durante el año 2009 se sanciona la Ley 26.485 de "Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales". Esta ley crea entre otras cosas el Observatorio de Violencia contra las Mujeres y formaliza la creación de la "LÍNEA 144" - línea telefónica disponible las 24 horas del día, los 7 días de la semana- con el fin de proporcionar atención y asesoramiento a víctimas de violencia de género de manera gratuita, bajo la órbita del Consejo Nacional de Mujeres, encargado de garantizar el cumplimiento de la ley y diseñar políticas públicas para efectivizar su cumplimiento[3].

A lo mencionado deben agregarse las conquistas en materia de identidad de género (Ley 26.743/2012) y matrimonio igualitario (Ley 26.618/2010) centrales en materia de igualdad y lucha llevada adelante por el movimiento feminista y el colectivo LGBTIQ, aprobadas durante el gobierno kirchnerista. Sin embargo todas las medidas se caracterizan por ser "pinkwashing" (lavado rosa) ya que por un lado se promueven algunos derechos pero por el otro se observan deudas y retrocesos en algunos temas centrales de la agenda feminista[4] (Tabbush, Díaz, Trebisacce y Keller, 2016).

Los diferentes contextos sociales, políticos y económicos van a tener su impacto en la forma en que el Estado argentino genera políticas públicas en pos de mayor igualdad de las mujeres y la diversidad sexual. Cuando se crea el Consejo Nacional de las Mujeres, nos encontramos en el país en un contexto de neoliberalismo, caracterizado por la rebaja de los costos laborales y la flexibilización de las condiciones de uso de la fuerza de trabajo y las estrategias "para las mujeres" no son más que

3 Para ampliar la información sobre las funciones del Consejo establecidas por la Ley ver el Art. 9 del Capítulo II en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152155/norma.htm

4 Un claro ejemplo de ello es el modo en que se opacó la discusión sobre la despenalización del aborto en Argentina

medidas simbólicas aunque cabe remarcar la sanción de la Ley de Cupo y el trabajo del Consejo para efectivizar su cumplimiento. Durante el gobierno kirchnerista, en un contexto de progresismo en Argentina y América Latina, se amplían muchos derechos sociales, pero el Estado es ahora el encargado de proveer los recursos económicos a las mujeres, en tanto mujeres y madres, resaltando estas cualidades y sin lograr transformaciones estructurales.

Al asumir la alianza Cambiemos la presidencia de la Nación, desde fines del año 2015 hasta la actualidad, sus posturas en cuestiones de género fueron difusas y contradictorias: por un lado levantaron algunas banderas vinculadas con la temática -la creación del Instituto de la Mujer es una de ellas-, pero a la par las decisiones económicas (recortes en el Programa de Salud Sexual y Reproductiva, Reforma previsional, entre otras) y en materia de representación política (el gabinete de Cambiemos solo cuenta con dos mujeres y apenas el 17% de las Secretarías de Estado están conformadas por mujeres)[5] marcaron un gran retraso en la conquista de derechos y afectaron profundamente la situación de las mujeres. Creemos necesario preguntarnos el lugar del feminismo respecto a las políticas estatales, el modo en que el Estado Nacional diseña políticas de género; y en relación a ello cuál es la postura que adopta el movimiento de mujeres.

De Consejo a Instituto ¿Qué implica la jerarquización?

En el año 2017, mediante un nuevo Decreto (Nº 698/2017), del ahora Presidente Mauricio Macri, se crea el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) jerarquizando las funciones del Consejo, con el objetivo de "profundizar las políticas públicas integrales para el empoderamiento de las mujeres, el reconocimiento y protección de sus derechos humanos y la lucha contra la violencia de género". Esta jerarquización, hace que el Instituto ya no dependa directamente del Ejecutivo. Tiene ahora rango de Secretaría de Estado, lo que le permite tener mayor autonomía en la toma de decisiones y ejecución de su presupuesto. Funciona como ente descentralizado bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

5 Ver más sobre la composición de los organigramas de gobierno y su "cuota" de género en: http://economiafeminita.com/el-poder-no-derrama-maria-eugenia-vidal-y-un-gobierno-casi-sin-mujeres-y-sin-perspectiva-de-genero/

A nivel internacional se le recomendaba al Estado Argentino que tenga rango ministerial, en el año 2016, la Convención para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (tratado internacional de la ONU, "CEDAW" según sus siglas en inglés) había recomendado al Gobierno argentino por la violencia contra la mujeres "la necesidad de mejorar el presupuesto, ampliar la prevención de los femicidios, proveer los recursos técnicos y económicos para el desarrollo del Registro unificado de casos de violencia, crear un fondo económico para apoyar a las víctimas de violencia y especialmente considerar las formas de apoyo y prevención las mujeres indígenas, con discapacidad y otras más vulnerables". Ahora bien ¿qué implica la jerarquización?

Sin lugar a dudas, el cambio de Consejo a Instituto no implica per se un aumento en la importancia dada por el Estado a las problemáticas de género. Si tomamos en consideración la composición presupuestaria, cabe mencionar el recorte de $ 67 millones al presupuesto del Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) y el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres del año 2017 anunciado por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). Ante esto y después de la presentación de un amparo, el gobierno tuvo que dar marcha atrás y anunció la restitución de esos fondos.

En el año 2018, el presupuesto destinado al Instituto Nacional de las Mujeres recibió un aumento por la presión de grupos feministas y el compromiso de algunas diputadas nacionales. Sin embargo, cuando se promulgó la ley 27.431, que corresponde al Presupuesto 2018, se anexó un monto extra de $ 50 millones que no había sido contemplado en el presupuesto original y en ese texto no se hacía mención explícita políticas públicas de género que se llevarán adelante y tampoco se presentaba ningún plan de acción contra los femicidios. La palabra "mujer" aparecía solamente cuatro veces en las más de 300 páginas - dos en nota al pié. Como señala Sarda, “las políticas que no implican gastos para el Estado y que gozan de consenso social no corren peligro en la administración” (Sarda, 2016, p.4). El presupuesto resulta de suma importancia porque nos permite ver los lineamientos del gobierno, y, en este sentido:

> “De su lectura queda claro que los principales objetivos son reducir el déficit fiscal, cambiar el esquema tributario y hacer una gran apuesta en infraestructura. Pero lo que no se lee en sus más de 300 páginas es cuál es el plan para cerrar las brechas de género (D’Alessandro, 2008: s/r)

El cambio de la jerarquía trajo también un cambio en la organización interna del Instituto. Con María Fabiana Túnez a la cabeza como Directora Ejecutiva[6], se desprende la Subsecretaría Unidad de Coordinación Nacional, la Dirección Nacional de Protección Integral y Articulación de Acciones Directas, la Dirección Nacional de Asistencia Técnica y la Dirección Nacional de Comunicación, Información y Difusión. En un primer momento, podemos suponer que este nuevo organigrama aumenta tanto las responsabilidades como las acciones del Instituto, más allá de los comentarios y las posturas políticas del gobierno de turno, sin embargo, debemos tener en cuenta que las posturas políticas de quienes nos gobiernan se plasman en las políticas públicas:

> "Hay que terminar con eso de que tenemos derechos, porque también tenemos deberes" se oye repetir a una alta funcionaria en los pasillos de la cartera sanitaria nacional, según versión de voceros autorizados. Así, la violencia se manifiesta en todas sus formas y trasciende los propios planes para eliminarla." (Gutierrez, 2016: 99)

En el próximo apartado nos proponemos describir algunas de las políticas que lleva adelante el Instituto, ya que pensamos que allí vamos a poder observar el modo en que los temas de género son tratados y trabajados por el Ejecutivo Nacional para finalmente pensar en la necesidad de redefinir la agenda feminista, recordando la necesidad del reconocimiento, pero también de redistribución. .

Políticas, lineamientos y acciones del Instituto Nacional de las Mujeres

A. Mesas de Trabajo

En el marco del Plan Nacional de Acción Contra la Violencia Hacia las Mujeres, el Instituto creó diversas mesas de trabajo para abordar cuestiones específicas entre diversos actores. Son las siguientes:

6 Otra de las críticas de algunos movimientos feministas a la creación del Instituto es la centralización en una sola persona y el modo en que queda difusa su relación con las provincias

Con familiares víctimas de femicidios	La finalidad es constituirse como un mecanismo de participación ciudadana y construcción conjunta entre Estado y familiares de víctimas de femicidios para el diseño de iniciativas que den visibilidad a la temática. Se realizan reuniones periódicas y acciones de visibilización en fechas clave (Día de la Mujer, Ni una Menos, entre otras)
Con Sindicatos	Se busca transversalizar la perspectiva de género en el ámbito sindical a través de la implementación de iniciativas comunicacionales y de reglamentación (Capacitaciones, talleres y charlas)
Paridad	Diseño de estrategias para el logro de la paridad que incluyen: Monitoreo del cumplimiento de la Ley de Cupo a nivel nacional y en diferentes provincias, difusión de instructivos para el monitoreo, seminarios.
Mujeres privadas de su libertad	Se busca reunir a los organismos involucrados en la problemática. Participan junto al INAM: la Procuración Penitenciaria de la Nación, el Observatorio de Género en la justicia del Consejo de la Magistratura de la Nación, INADI, Defensoría General de la Nación. Entre los objetivos se incluye: elaborar estrategias de intervención haciendo foco en las problemáticas de trabajo, salud sexual y reproductiva y arresto domiciliario; fortalecer la coordinación institucional para dar respuesta a las problemáticas de las mujeres privadas de su libertad; y realizar un mapeo de los organismos públicos y organizaciones sociales que tengan competencia en la temática.
Mujeres rurales	El objetivo es buscar estrategias para solucionar las problemáticas de las mujeres del sector. Se comenzaron a tomar algunas medidas tendientes a coordinar con el Ministerio de Energía y Minería, el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Educación y FAO. También se busca coordinar acciones con el Programa de Equipos Comunitarios del Ministerio de Salud de la Nación para la distribución de folletería con información actualizada acorde a la Ley 26.485. Y por último se busca trabajar con el equipo técnico de la Secretaria de Igualdad de Género de UATRE en acciones con vistas a 2018

Elaboración participativa del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD)	Se encuentra en proceso de elaboración. En cumplimiento del art. 75, inc. 23 de la Constitución Nacional que predica: "Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de
	los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad". Será un instrumento de política y planificación que ayudaría a reducir las brechas de género existentes. Permitiendo involucrar activamente a todos los sectores y niveles de Gobierno y a todos los actores de la sociedad.
Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades (CTIO)	Se encarga de estrategias y acciones para la equidad de varones y mujeres en el ámbito laboral. La agenda de temas para el 2018 se vincula a: 1) licencias por violencia de género y 2) Sistema Nacional de Cuidados. El INAM se comprometió a participar activamente en ambos ejes.

B. Acciones directas

-Línea 144: cumple una doble función, por un lado contiene de forma directa y articula acciones con diversos organismos para resolver el problema de la víctima, y por otro lado, sus reportes son parte de una posterior generación de estadísticas a partir de la cantidad de llamados por provincia, edad y sexo entre otras

-Abordaje Integral y Litigio Estratégico: Se trata de un equipo de operadores jurídicos con perspectiva de género a disposición de las víctimas de violencia de género y sus familiares

-Articulación con el programa Ellas Hacen (programa dirigido principalmente a mujeres que estén en situación de vulnerabilidad social, madres de familias numerosas, con hijos con discapacidad o víctimas de violencia de género. Promueve que estas mujeres puedan estudiar, capacitarse en prevención de violencia de género y capacitarse laboralmente para que puedan realizar actividades ligadas al emprendedurismo) Recientemente Ellas Hacen, Argentina Trabaja, Desde el Barrio y diversos programas de ayuda social fueron eliminados para integrarse en un solo programa: Hacemos Futuro, con finalidades educativas y laborales. Sus objetivos y

alcances son más genéricos y no incluyen particularidades de género como anteriormente sucedía. Sin embargo al momento de salir el informe de gestión del INAM, Ellas Hacen seguía existiendo

-Articulación con el Programa de Ayuda Urgente (PADU), programa del Ministerio de Desarrollo Social que asigna partidas de dinero para situaciones extremas y urgentes de vulnerabilidad social

-Campañas de comunicación, de capacitación, observatorio de violencia mediática.

-Programas de capacitación y articulaciones con subsecretarías y organismos provinciales y municipales, con organismos internacionales y con organismos privados (El Instituto centraliza a nivel nacional todas las articulaciones en políticas de género de los programas existentes)

A modo de cierre: Conclusiones parciales

Observamos que las políticas que impulsa el INAM y en general los tres poderes del Estado, están relacionadas principalmente con la violencia de género, se evidencia un particular interés en la contabilización de casos, de sensibilización, capacitación y monitoreo de la Ley 26 485. Se impulsan también políticas destinadas a sindicatos, empresas y organismos públicos, que promueven acciones de capacitación y sensibilización, pero no efectivizan la participación de las mujeres en estos ámbitos, ya que no hay acciones directas que impliquen obligaciones ni sanciones.

La jerarquización del INAM sigue arrastrando problemas de definición: qué se entiende por "mujeres" y por "problemáticas de las mujeres". Lo que no se define y delimita, no existe, y aquí se entiende o interpreta que las "mujeres" y sus problemáticas son definidas en virtud de un binarismo: las mujeres son las biológicamente mujeres, en contraposición a los biológicamente varones. Esta es otra de las razones por las que, las problemáticas de las mujeres se relacionan con los lugares comunes en que son colocadas las mujeres en la sociedad patriarcal: violencia de género (como víctima), maternidad, lugares feminizados en el mundo del trabajo, entre otros.

Siguiendo el análisis de Nancy Fraser (1997) podemos reconocer dos tipos de injusticias propias de las sociedades capitalistas contemporáneas: Una tiene que ver con las desigualdades socio-económicas, arraigadas en las estructuras políticas y económicas de la sociedad; y otra con las desigualdades simbólicas o culturales,

arraigadas en los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación.

Todas las políticas descriptas desde la creación del Consejo Nacional de Mujeres, hasta la actualidad, tienen como objeto el segundo tipo de injusticias, pero lo hacen de manera limitada, ya que en el largo plazo terminan reforzando los patrones culturales de desigualdad7. Debemos tener en cuenta que la distinción entre los dos tipos de injusticias es meramente analítica, ya que en la práctica ambas se encuentran presentes de manera simultánea.

La lucha del movimiento de mujeres ha sido fundamental para la conquista de derechos, gracias a ella hoy contamos con la ley de violencia, de identidad de género, de matrimonio igualitario, ley de paridad a nivel nacional, y nos encontramos hoy debatiendo acerca de la interrupción voluntaria del embarazo. A su vez el Estado se ve obligado a generar políticas públicas de género "desde abajo" y "desde arriba". Desde abajo, por la presión del movimiento de mujeres, y desde arriba por la presión de organismos internacionales. Sin embargo todas estas políticas se pueden pensar como reconocimiento, en cuanto buscan atenuar las desigualdades simbólicas y culturales.

Para que estas políticas no se conviertan en sólo parches, hay que considerar también las injusticias socioeconómicas y generar medidas de redistribución. En este sentido, si bien el movimiento de mujeres y la lucha feminista han sido fundamentales para lograr cambios y la conquista de derechos, necesitamos pensarlo críticamente y generar estrategias que tengan en cuenta las dos esferas:

> "...quienes pretendemos emancipar a las mujeres de la jerarquía de género hemos de ser más conscientes de que operamos en un terreno también poblado por las fuerzas de la mercantilización. Ante todo, necesitamos tener en cuenta la ambivalencia inherente de la emancipación, su capacidad para avanzar en dos direcciones: aliarse con las fuerzas de la mercantilización o con las que promueven protección social. Sólo apreciando esta ambivalencia y anticipando sus potenciales efectos indeseados, lograremos emprender una reflexión política colectiva respecto a cómo podríamos resolverlo mejor" (Fraser, 2015: 268)

7 Por ejemplo, las políticas subsidiarias hacia mujeres, que como vimos, denotan el carácter de "Patriarcado público" del Estado.

Bibliografía

Archenti, N. y Tula, M.I. (2008) Mujeres y Política en América Latina, Sistemas electorales y cuotas de Género. Ed. Heliasta, Buenos Aires.

Cortes, Rosalía, Heller, Lidia (200) El empleo femenino en los '90: nuevos escenarios ¿"nuevas" ocupaciones? Prepared for the delivery at the meeting of the latin american studies association, Haytt Hotel, Miami, March18,2000 http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2000/Heller-Cortes.PDF

D'Alessandro, M (2015) Economía Feminista. Cómo construir una sociedad igualitaria sin perder el glamour. Ed. Sudamericana. Buenos Aires, Argentina.

Fraser, Nancy (1997) Iustitia Interrupta, reflexiones críticas desde la posición postsocialista. Ed. Siglo Del Hombre. Santa Fe de Bogotá, Colombia.

Fraser, Nancy (2015) Fortunas del Feminismo. Ed. Traficantes de Sueños. Madrid, España**.**

Gutierrez,Alicia (2016) "La revolución de la alegría. Rupturas y continuidades en las políticas sobre género y sexualidades" en Sumario. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales/UBA nº 92

Montaño, S. (1999): "Las mujeres ahora trabajan más"- Boletín Nº 7- CEPAL

Sardá Chandiramani, A. (2016). Seamos diversxs pero dóciles: llego "la revolución de la alegría". algunas reflexiones sobre la política sexual del gobierno argentino. Ed. Akahata- Mimeo. Bs As, Argentina.

Tabbush, Constanza; Díaz, María Constanza; Trebisacce, Catalina; Keller, Victoria (2016) "Matrimonio igualitario, identidad de género y disputas por el derecho al aborto en Argentina. La política sexual durante el kirchnerismo (2003- 2015)" Sexualidad, Salud y Sociedad - Revista Latinoamericana, núm. 22, abril, 2016, pp.22-55, Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos Río de Janeiro, Brasil.

El Estado santafesino frente a la provisión de servicios sociales. Análisis del presupuesto durante los años 90, la crisis y la postconvertibilidad

MAURICIO MOLTÓ
Universidad Nacional del Litoral

Resumen

La reforma del Estado en los años 90 implicó una serie de transferencias de funciones hacia las provincias. Los Estados provinciales debieron hacer frente a los desafíos de la descentralización que ya había comenzado en los años 70. Considerando esta situación, el objetivo aquí es observar el comportamiento de la provincia de Santa Fe en la provisión de servicios sociales mediante un análisis de los recursos económicos. Particularmente, interesa realizar una comparación entre los períodos comprendidos por los años 1991- 1998, 1999- 2002 y 2003- 2013. Esta periodización coindice con los años en que se realizaron las principales reformas estructurales en el Estado Nacional, con el período de la crisis económica, social y política cuyo punto de inflexión fue diciembre del año 2001, y la etapa de salida de la crisis que fue acompañada de un viraje en la política económica a nivel nacional. Para el análisis, se toma como punto de partida la distinción entre Estado Keynesiano y Estado de Bienestar.

Palabras clave: Estado de bienestar/ Estado keynesiano / Servicios Sociales / Estados subnacionales / Santa Fe

Introducción

A partir de los años 80 y, principalmente de los 90, los organismos multilaterales de crédito incrementaron su influencia sobre la política económica de los países en desarrollo. El llamado "Consenso de Washington", el "Posconsenso de Washington" y la idea de *Good Governance* del Banco Mundial promovieron, desde entonces, a escala global, una serie de lineamientos político- económicos e institucionales que exigen: disciplina fiscal, reorientaciones en el gasto público, reformas impositivas, liberalización financiera, apertura comercial y a inversiones extranjeras, privatización de las empresas públicas y reestructuración de áreas sociales de gobierno, desregulación económica e independencia del Banco Central, descentralización y reestructuración de la relación entre el gobierno central y las instancias subnacionales, y reformas laborales (Orlansky, 2005).

En nuestro país, entre otras cosas, la reforma del Estado implicó la desaparición de las instancias formales de planificación en el Estado (Müller, 2011) y una importante transferencia de funciones hacia las provincias (principalmente educación y salud) y al mercado (por vía de la privatización de empresas prestadoras de bienes y servicios) que, como señala Oszlak (2003: 15) no fue tanto un achicamiento del Estado, sino la "continuidad del Estado por otros medios". Esto implicó una transformación del rol del Estado central, que pasó de ser prestador directo de bienes y servicios a un papel de regulador; y, en relación con las instancias subnacionales, tomó el rol de planificador y la formulación de políticas y lineamientos generales de gestión. Estas nuevas funciones, se desarrollaron de manera poco satisfactoria debido a las dificultades producto de los "déficits de capacidades institucionales" del Estado Nacional (Oszlak, 2004), que, a causa de ello, no en pocas oportunidades, se hicieron contradiciendo las recetas o procedimientos recomendados por los organismos promotores de las reformas (Thwaites Rey, 2003).

Luego de las reformas y transferencias de funciones los Estados provinciales debieron hacer frente a los desafíos de la descentralización que ya había comenzado en los años 70 (Sosa, 2010). Considerando esta situación, el objetivo aquí es observar el comportamiento de la provincia de Santa Fe en la provisión de servicios sociales mediante un análisis de los recursos económicos destinados a servicios sociales. Particularmente, interesa realizar una comparación entre los períodos comprendidos por los años 1991- 1998, 1999- 2002 y 2003- 2013. Esta periodización coindice con los años en que se realizaron las principales reformas estructurales en el Estado Nacional que afectaron a los Estados subnacionales, con el período de la crisis económica, social y política cuyo punto de inflexión fue diciembre del

año 2001, y la etapa de salida de la crisis que fue acompañada de un viraje en la política económica a nivel nacional.

Marco de análisis

Siguiendo a Isuani (1991), conviene tomar como punto de partida la distinción entre Estado Keynesiano y Estado de Bienestar. Si bien ambos modelos suelen ser confundidos a causa de la virtuosa convivencia que experimentaron durante la segunda posguerra en Europa Occidental, es interesante hacer notar que no sólo sus motivaciones son diferentes, sino que, además, sus tiempos de existencia también lo son.

El Estado de Bienestar opera a través de la consagración de derechos, mientras que el Keynesiano lo hace mediante herramientas de política económica con mayor margen para una aplicación flexible. También cabe destacar que éste último opera en la esfera de la producción de valor, mientras que el de Bienestar lo hace en la esfera de la redistribución.

El Estado Keynesiano se desarrolló como respuesta a la crisis del liberalismo económico en la década del 30; mientras que el Estado de Bienestar ya había desarrollado algunas de sus instituciones hacia finales del siglo XIX. Por otro lado, los Estados Keynesianos entraron en crisis a mediados de los 70, pero los Estados de Bienestar continuaron funcionando y, de hecho, fueron una herramienta para hacer frente a las dificultades sociales ocasionadas por el agotamiento del modelo keynesiano. (Isuani, 1991).

Este último aspecto es considerado por el mismo autor (Isuani, 2007) en otro trabajo a la hora de analizar la evolución del gasto del Estado argentino entre los años 80 y principios de la década del 2000. El primer hecho sobre el que el autor llama la atención es que la provisión de bienestar por parte del Estado argentino no corrió la misma suerte que su función productiva. Por el contrario, durante la etapa neoliberal, el gasto social creció en relación al PBI y continuó creciendo luego de la salida de la crisis de 2001. No ocurrió lo mismo con el gasto en funciones económicas, las cuales mediante privatizaciones fueron transferidas hacia empresas privadas.

De todos modos, también se señala, a pesar del incremento del gasto social, el Estado se mostró ineficiente para atender las problemáticas asociadas al cambio de modelo económico y a la crisis de la sociedad salarial de un país que, históricamente, había gozado de los más altos niveles de trabajo asalariado de América Latina.

En este sentido, la idea de *brecha de bienestar* (Gamallo, 2015), señala que los cambios ocurridos en la estructura social no fueron acompañados por una adecuación en las respuestas del Estado, incluso luego de la salida de la crisis del 2001.

Hasta mediados de la década del 70, el Estado Nacional estaba presente en las provincias mediante sus organismos descentralizados. Por entonces, realizó una primera ola de transferencia de funciones hacia las provincias: establecimientos hospitalarios, enseñanza primaria y servicios de agua y electricidad. Años más tarde, con la reforma del Estado de los años 90, se completan una serie de transferencias que incluyen la educación secundaria, sistemas de salud y vialidad. (Sosa, 2010).

Breve descripción socioeconómica de Santa Fe

De acuerdo al censo de 2010, Santa Fe cuenta con alrededor de 3,2 millones de habitantes, con un PBG equivalente al 8% del PBI. Entre 1993 y 2012 pueden reconocerse tres períodos: 1) expansión del 16% entre 1993 a 1998, con crecimiento en todos los años menos en 1995; 2) contracción del 10% entre 1999 y 2002, con reducción en todos los años; y 3) expansión del 77% entre 2003 y 2012 con crecimiento todos los años, excepto en 2009 y, muy levemente, en 2012. La evolución de la economía provincial durante estos años siguió el patrón nacional, aunque con menores tasas de crecimiento y retracción.

Durante los años 90, en el Gran Rosario (GR) y Gran Santa Fe (GSF), los dos aglomerados de la provincia incluidos en la muestra de la EPH, se ve un crecimiento en el índice de pobreza en el período 1992- 1998, que se profundiza drásticamente hasta el año 2002 y luego disminuye.

	1992	1998	2002	Mayo 2013
Gran Rosario	21,6	32,9	60,7	5,4
Gran Santa Fe	26,6	40,4	63,7	3,5

Tabla 1. Población bajo la línea de pobreza. Gran Rosario y Gran Santa Fe, 1992- 2013.
Fuente: Busso et al (2005) para los años 92, 98 y 02; Observatorio Económico Territorial UNL en base a EPH- INDEC para el año 2013.

El desempleo, por su parte, corrió igual suerte. En la tabla 2, se ve tanto para el GR como para el GSF como la tasa de desocupación sube durante los 90, se profun-

diza durante la recesión entre 1998 y 2002, y desciende luego de la salida de la convertibilidad.

	Mayo 91	Mayo 98	Mayo 02	Mayo 13
Gran Rosario	10,9	13,8	24,3	8,6
Gran Santa Fe	14,5	15,5	23,4	8,1

Tabla 2. Desempleo. Gran Rosario y Gran Santa Fe, 1991- 2013.
Fuente: Moore et al (2011) para los años 91, 98 y 02; EPH- INDEC para el año 2013.

Los datos muestran que, a pesar del crecimiento económico entre principio de los 90 y 1998, tanto la pobreza como el desempleo crecen, con una fuerte profundización en la etapa de recesión y una disminución muy importante luego de 2002. Los datos dan cuenta de un modelo económico con crecimiento, pero excluyente desde el punto de vista social durante la desarticulación del Estado Keynesiano; y un modelo económico con crecimiento, pero con capacidad para incluir a los sectores que habían sido afectados, a partir de la reactivación económica que comienza en el año 2003.

Gasto en servicios sociales del Estado santafesino

Cuánto y cómo gasta un Estado da una idea de los principales lineamientos políticos de la gestión; es decir, de la intención o el sentido de la acción estatal. La asignación de recursos es condición necesaria, aunque no suficiente para lograr objetivos en un campo de acción determinado; ya que no solo se trata de asignar y ejecutar partidas presupuestarias, sino, también, de hacerlo de manera eficiente. Por esa razón, si la intención es analizar la acción estatal en determinada línea, el análisis sobre la disponibilidad y uso de recursos es sólo una parte del proceso; la cual deberá ser complementada con una evaluación de las políticas públicas. De allí que la información presentada a continuación deberá ser leída a la luz de esta limitación.

Las fuentes de financiamiento con las que cuentan las provincias son, básicamente, cuatro: ingresos brutos, inmobiliario, patentes y sellos (Sosa, 2010). En este sentido, durante el período analizado, la relación entre recursos propios y recursos transferidos del Estado Nacional fue de 2 a 3 (con mayor peso de los recursos nacionales) aproximadamente, con una tendencia decreciente (Aulicino et al, 2015).

De acuerdo a la clasificación de gastos de la Dirección General de Programación Estadística Hacendal (dependiente del Ministerio de Economía) de la provincia de Santa Fe, los servicios sociales incluyen la prestación de servicios de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado, mantenimiento de cementerios, mercados y parques, alumbrado y limpieza urbana. La tabla 3 se detalla cada ítem.

Salud	Acciones inherentes para asegurar el óptimo estado sanitario de la comunidad, incluyendo la salud pública y de obras sociales cuando sean inherentes a servicios prestacionales
Promoción y asistencia social	Protección y ayuda directa a personas necesitadas, brindándoles aportes tanto financieros como materiales y las destinadas a la reeducación y resocialización del individuo. Incluye aportes a instituciones con fines sociales.
Seguridad Social	Pensiones, retiros y jubilaciones. Incluye acciones tendientes a atender el seguro de desempleo y otras prestaciones similares al personal en actividad.
Educación y cultura	**Educación elemental:** Educación preprimaria y primaria. Comprende además la educación del mismo nivel impartida en establecimiento de asistencia y protección de menores en escuelas diferenciadas y para adultos, y la que se brinda en unidades carcelarias. Incluye la enseñanza de especialidades elementales, que no requiere haber completado previamente la instrucción, primaria como asimismo la educación o reeducación especial en escuelas para deficientes mentales o físicos. **Educación media y técnica:** Enseñanza media impartida en colegios, liceos, escuelas normales y comerciales, escuelas medias, artísticas, técnicas y profesionales, tanto en los primeros años (ciclos básicos) como en los restantes, hasta completar el ciclo de instrucción secundaria incluye la que se imparte en establecimientos de menores y la de formación de profesionales en la carrera de seguridad. **Educación superior y universitaria:** Enseñanza de tercer nivel impartida en las Universidades e institutos del profesorado superior en las distintas carreras y ramas. Incluye la destinada a la formación de profesionales en la carrera de seguridad. **Cultura (incluye culto):** Manifestaciones intelectuales y espirituales de la comunidad, difusión de conocimientos por radio, televisión, cursos de extensión y espectáculos públicos y culturales, museos, bibliotecas, monumentos y lugares históricos. **Deporte y recreación:** Acción promocional y asistencial a las actividades deportivas y de cultura física y gastos destinados a brindar recreación y esparcimiento a la población. **Administración de la Educación:** Acciones inherentes a las actividades de los servicios administrativos educativos y culturales.
Ciencia y técnica	Acciones de investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, educación de post-grado para formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas.
Trabajo	Normatización y supervisión de la legislación laboral, higiene y seguridad en el trabajo, asistencia y funcionamiento de las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores. Estudios y orientación del potencial de la mano de obra a los efectos de la planificación del desarrollo económico y social.
Vivienda y urbanismo	Promoción del desarrollo habitacional con el fin de posibilitar a los integrantes de la comunidad el acceso a unidades de vivienda. Acciones destinadas a procurar una adecuada infraestructura urbanística.
Agua potable y alcantarillado	Acciones inherentes a la ingeniería sanitaria, provisión de agua potable y sistema de eliminación de excretas.

Otros servicios urbanos	Mantenimiento de cementerios, mercados y parques, alumbrado y limpieza urbana.

Tabla 3. Clasificación del gasto social.
Fuente: Dirección General de Programación Estadística Hacendal.

La evolución del gasto social entre 1991 y 2013 fue creciente. Al analizar los datos del gráfico 1, se ve como la curva coincide con lo que señala Isuani para el Estado Nacional: un crecimiento constante que sólo disminuye levemente durante la coyuntura de crisis en el año 2002. De todos modos, cabe señalar que el crecimiento experimentado durante los años 90 es mucho menos pronunciado que el visto durante los años posteriores a la crisis.

Si se tienen en cuenta los indicadores socioeconómicos presentados anteriormente, puede inferirse que, al menos a nivel provincial, las funciones del Estado de Bienestar no fueron suficientes para contener la demanda ocasionada por la desarticulación de las funciones productivas del Estado y las políticas aperturistas de los 90; a la vez que fue necesario complementar la reactivación económica posterior al 2002 con una mayor actividad en materia de gasto social (gráfico 1).

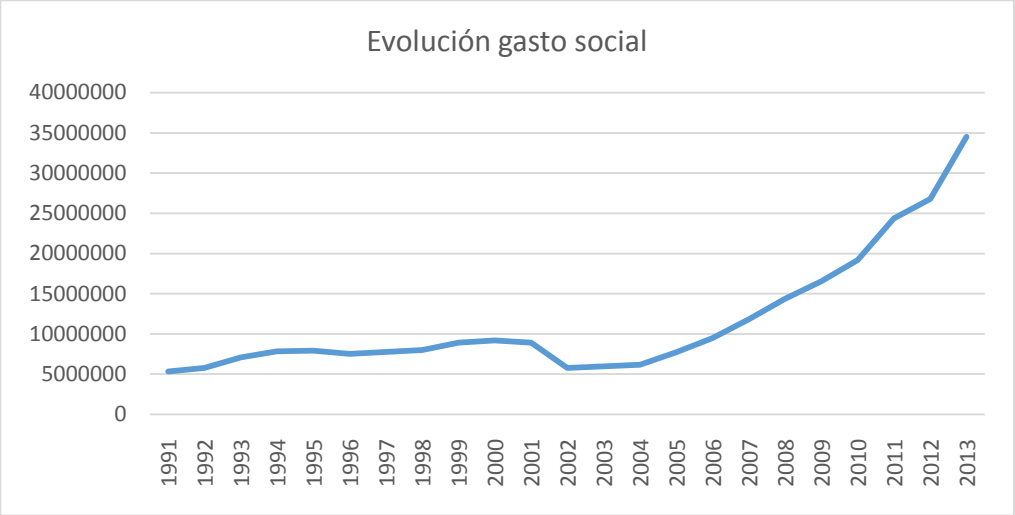


Gráfico 1. Evolución gasto social. Santa Fe, 1991- 2013 (miles de pesos constantes diciembre de 2013)
Fuente: Elaboración propia en base a informe de la Dirección General de Programación estadística Hacendal

El gasto social desagregado (gráfico 2) muestra un comportamiento similar al gasto social total, presentándose sólo la excepción de la promoción social, la cual asciende durante el contexto de crisis. El gasto en vivienda también presenta un salto luego de la crisis, entre 2004 y 2007 y en el 2011. Otro ítem que experimenta aumentos luego de la crisis son los gastos en agua, servicios sanitarios y saneamiento ambiental. También, cabe destacar que las principales funciones sociales del Es-

tado provincial corresponden a educación, seguridad social y, en menor medida, salud.

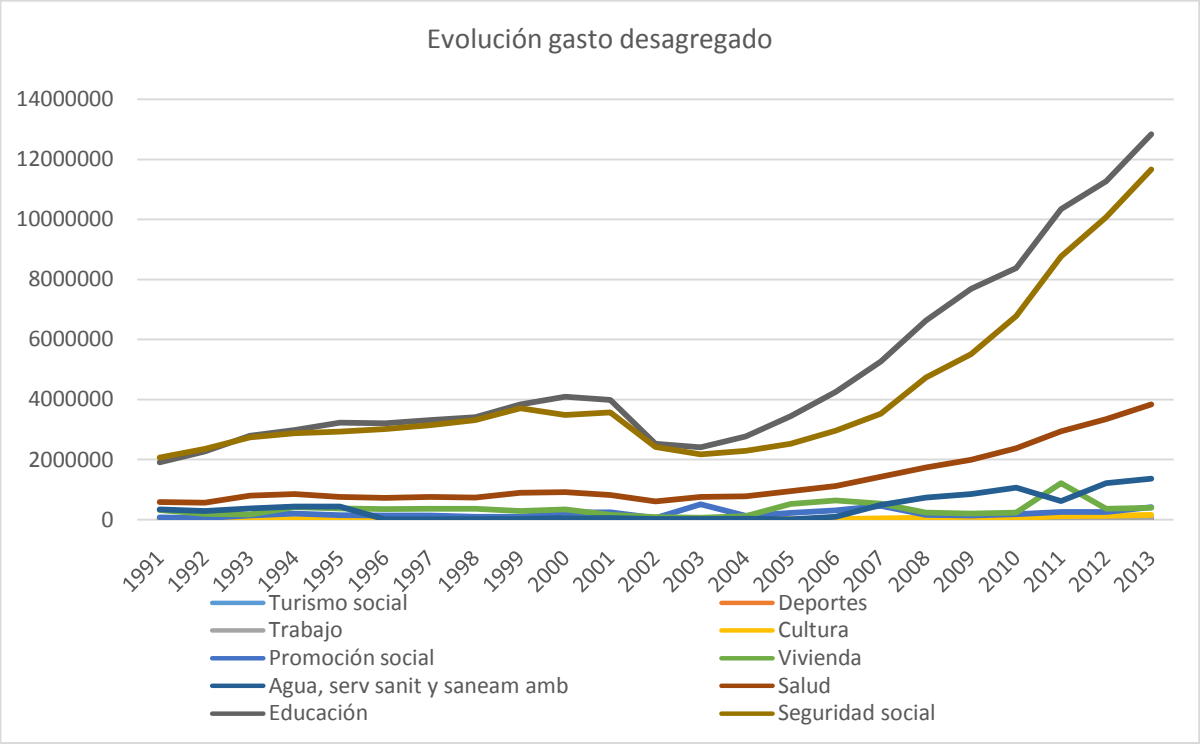


Gráfico 2. Evolución gasto social desagregado. Santa Fe, 1991- 2013 (miles de pesos constantes diciembre de 2013
Fuente: Elaboración propia en base a informe de la Dirección General de Programación estadística Hacendal

Si se analiza el gasto social por habitante (gráfico 3), se ve que entre 1991 y 1998, éste presenta una leve tendencia alcista, con un decrecimiento entre 1996 y 1998 (asignando un volumen equivalente al del Estado Nacional). A partir de ese año, durante el comienzo de la etapa recesiva, vuelve a crecer levemente hasta el 2001 y entre ese año y 2004 permanece constante en un valor inferior. Luego de 2004, retoma la tendencia alcista con mucha más fuerza que durante los 90.

Gráfico 3. Evolución gasto social por habitante (pesos constantes diciembre de 2013). Santa Fe, 1991-2013[1]
Fuente: Elaboración propia en base a informe de la Dirección General de Programación estadística Hacendal y censos nacionales de 1991, 2001 y 2010.

Composición del gasto de la provincia de Santa Fe

En comparación con el Estado Nacional, la provincia de Santa Fe tuvo comprometido un volumen mucho mayor en servicios sociales. Isuani (2007) presenta datos para Nación que ubican esta variable en el orden del 20% entre 1990 y 2004, mientras que en Santa Fe rara vez bajó del 40% entre los mismos años.

Si se comparan las proporciones dentro de los subperíodos analizados, se ve que durante el funcionamiento del modelo neoliberal, el gasto en servicios sociales presenta oscilaciones, pero no un crecimiento constante. La variable se comporta del mismo modo durante el período de recesión, encontrando una baja en el año 2002, pero que, de todos modos, no es el menor valor de la serie. En los años posteriores a la convertibilidad, el gran aumento se ve a partir de 2007, cuando perfora el techo del 50% y no vuelve a bajar de esa proporción. Cabe destacar que entre 2002 y 2007 es muy alta la proporción de gasto no clasificado, que puede llegar a distorsionar la proporción que se ve para cada función. (Ver tabla 3).

1 Para estimación de valores de población de los años no censales se dividió la diferencia intercensal por la cantidad de años intermedios y se sumó esa diferencia a cada uno.

CONCEPTOS	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ADM GUBERNAMENTAL	26,63	28,95	29,08	28,98	28,79	30,52
SERVICIOS DE SEGURIDAD	10,48	12,06	10,97	10,35	9,20	10,30
SERVICIOS SOCIALES	46,61	49,26	52,77	53,02	47,63	50,35
SERVICIOS ECONÓMICOS	3,41	2,53	2,98	2,39	6,34	3,74
DEUDA PÚBLICA	0,84	0,06	0,03	0,14	0,26	0,79
NO CLASIFICADO	12,03	7,14	4,17	5,12	7,78	4,30
TOTAL GENERAL	100	100	100	100	100	100
CONCEPTOS	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ADM GUBERNAMENTAL	27,66	23,89	26,86	27,22	27,76	22,74
SERVICIOS DE SEGURIDAD	10,43	8,78	10,14	10,92	10,22	9,64
SERVICIOS SOCIALES	46,40	38,74	46,26	49,14	46,43	44,07
SERVICIOS ECONÓMICOS	4,56	16,80	5,34	2,37	2,60	1,13
DEUDA PÚBLICA	1,18	1,16	1,66	2,70	2,27	3,18
NO CLASIFICADO	9,77	10,62	9,75	7,65	10,72	19,23
TOTAL GENERAL	100	100	100	100	100	100
CONCEPTOS	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ADM GUBERNAMENTAL	22,39	22,23	22,27	19,92	20,78	21,54
SERVICIOS DE SEGURIDAD	10,00	9,48	10,16	9,18	9,22	9,76
SERVICIOS SOCIALES	48,32	45,85	43,74	45,69	52,00	53,12
SERVICIOS ECONÓMICOS	2,88	4,98	2,31	2,52	3,24	3,03
DEUDA PÚBLICA	2,63	1,91	2,04	1,62	1,03	0,61
NO CLASIFICADO	13,78	15,55	19,48	21,08	13,73	11,93
TOTAL GENERAL	100	100	100	100	100	100
CONCEPTOS	2009	2010	2011	2012	2013	
ADM GUBERNAMENTAL	22,90	24,50	22,94	22,60	22,81	
SERVICIOS DE SEGURIDAD	9,78	9,59	10,27	10,39	10,80	
SERVICIOS SOCIALES	55,76	55,64	56,06	56,76	55,66	
SERVICIOS ECONÓMICOS	3,59	3,20	4,52	3,22	2,88	
DEUDA PÚBLICA	0,42	0,23	0,21	0,19	0,63	
NO CLASIFICADO	7,55	6,83	6,00	6,85	7,21	
TOTAL GENERAL	100	100	100	100	100	

Tabla 3. Total de Gastos (composición vertical en base a pesos corrientes) según la clasificación por Finalidad/Función de la Administración Central (incluye cuentas especiales) con servicios económicos desagregados. Santa Fe, 1991- 2013.
Fuente: Elaboración propia en base a informe de la Dirección General de Programación estadística Hacendal

Si se observan los datos de acuerdo a la distinción entre funciones sociales y funciones económicas, se ve que, durante todo el período, los servicios económicos representan una proporción muy baja en comparación con los servicios sociales. De hecho, se ve también que se asigna entre 3 y 4 veces menos en servicios económicos

que en servicios de seguridad (excepto en 1998 que se presenta un salto muy grande en el gasto en servicios económicos). De alguna forma, esto confirma la desarticulación del Estado Keynesiano, que si bien funcionaba básicamente a nivel nacional, tampoco luego de las reformas estructurales se ven indicios de una posible rearticulación a nivel subnacional.

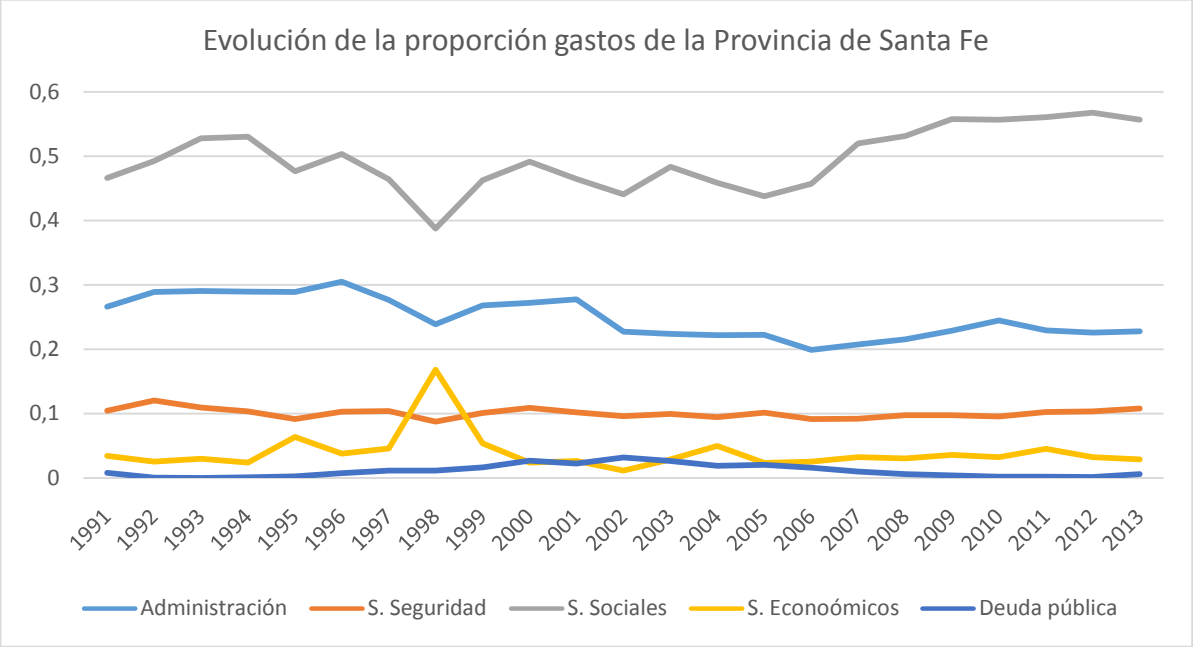


Gráfico 4. Evolución de la proporción del gasto (en pesos corrientes) según clasificación funcional. Santa Fe, 1991- 2013.
Fuente: Elaboración propia en base a informe de la Dirección General de Programación estadística Hacendal

Estructura del gasto social de la Provincia de Santa Fe

En el análisis del caso nacional, Isuani (2007) sostiene que el Estado de Bienestar, si bien aumentó el volumen de recursos económicos, no experimentó transformaciones en cuanto a la forma en que asigna esos recursos.

Retomando a Esping Andersen, el autor realiza un análisis de las prestaciones en base a los principios de ciudadanía, contribución y discrecionalidad. Agrupa los gastos en salud y educación como pertenecientes al principio de ciudadanía, ya que todas las personas, en tanto ciudadanos, tienen derecho a ellos; los gastos en asistencia social son analizados como componentes del principio de discrecionalidad, considerando que no existe relación de obligatoriedad para quien otorga ni para quien recibe; y la provisión de seguridad social como parte de servicios contributi-

vos, basado en la idea de que tiene derecho a la contraprestación aquel que contribuyó. En base a esta clasificación, concluye que la estructura del Estado de Bienestar argentino entre 1980 y principios del siglo XXI no ha experimentado grandes transformaciones, lo cual abona la idea, mencionada anteriormente, de la existencia de una brecha de bienestar (Gamallo, 2015).

Utilizando esta lógica para el análisis del caso santafesino (gráfico 5), si se analiza el peso en cada año de las funciones de acuerdo a la agrupación que realiza Isuani, se encuentra que el gasto social de la Provincia de Santa Fe tampoco ha experimentado transformaciones significativas entre los años 90 y la principios de la segunda década del siglo XXI, aunque sí se ven algunas respuestas puntuales durante el período de crisis.

Los gastos asociados al principio de ciudadanía (educación y salud) representan la mayor proporción de los servicios sociales. Su peso relativo con el correr de los años muestra un aumento leve durante los 90, un amesetamiento durante la crisis y un aumento significativo de la proporción luego de 2003 hasta 2011, cuando, nuevamente, baja.

También es importante la proporción asignada a seguridad social, aunque la evolución de esta variable a lo largo de la serie temporal es un poco más irregular. Para destacar es que luego de 2003 la proporción baja significativamente, siguiendo la forma de un semicírculo hacia abajo. Este comportamiento tal vez se deba al aumento significativo de recursos en la salida inmediata de la crisis en otros ítems del gasto social, ya que como se vio en el gráfico 2, el gasto en seguridad social fue uno de los que más aumentó en la postconvertibilidad. Finalmente, cabe reiterar el carácter contracíclico de los gastos discrecionales, que se incrementan muy significativamente durante los años de crisis.

.

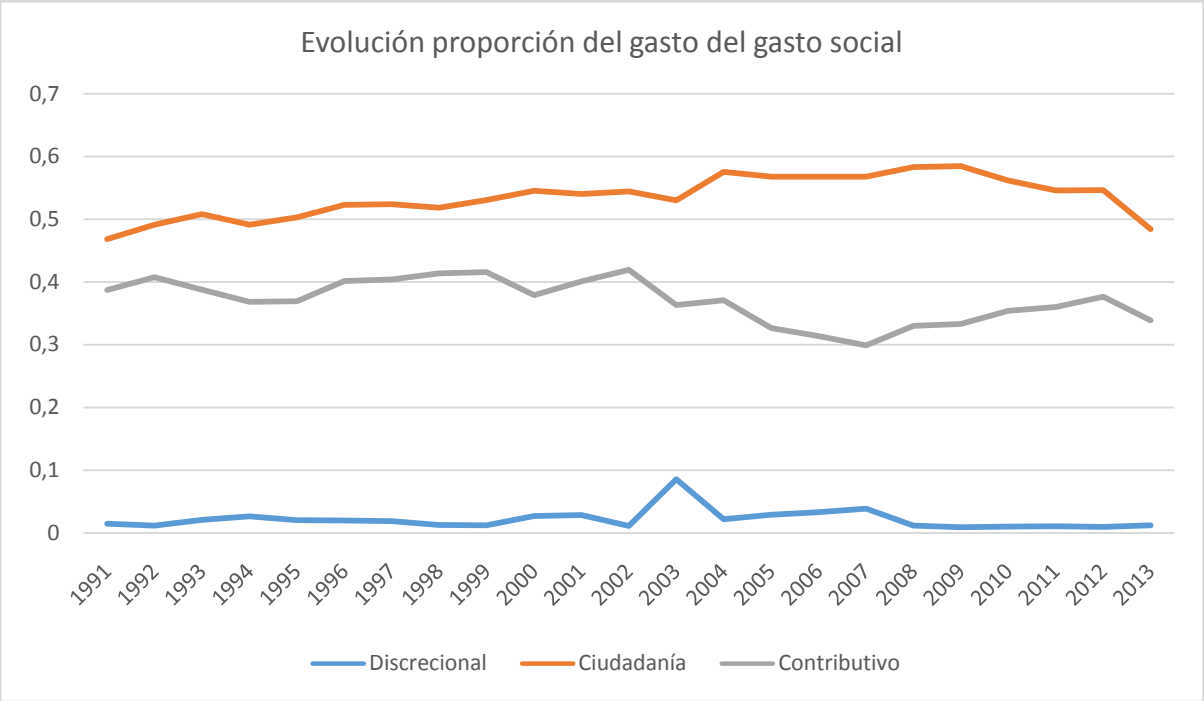


Gráfico 5. Evolución de la proporción de gasto social (en pesos constantes diciembre 2013) de acuerdo a clasificación por principios de ciudadanía, contributivo y discrecional por año. Santa Fe, 1991- 2013
Fuente: Elaboración propia en base a informe de la Dirección General de Programación estadística Hacendal

A modo de conclusión

La conclusión que nace del análisis de los datos es que el gasto de la provincia de Santa Fe en servicios sociales durante el período creció, aunque con matices de acuerdo al período que se considere. En líneas generales, pudo verse que la evolución de esta variable fue siguiendo, tanto en dirección como en magnitud, la evolución del PBG provincial, el cual, a su vez, se comportó en sintonía con el PBI.

El gasto social durante los 90 creció, pero este crecimiento fue muy tímido en comparación con el experimentado luego de la salida de la crisis de 2001. A su vez, también se vio una incapacidad del Estado para desacoplar la provisión de bienestar de los vaivenes de la economía. A simple vista, parecería ser que fue incapaz de fortalecer su presencia en momentos de mayor necesidad, aunque, hay que señalar, que el gasto discrecional aumentó durante la crisis más que en ningún otro período.

La Provincia comprometió una proporción de recursos mucho mayor que la Nación en servicios sociales, con tendencia alcista durante casi todo el período en una magnitud por habitante equivalente a la destinada por del Estado Nacional. Así y todo, se mostró insuficiente para contrarrestar los efectos del modelo económico

de los años 90, ya que la pobreza creció ampliamente entre 1991 y 2002. Por el contrario, la combinación de gasto social y reactivación económica luego de la crisis del 2001 sí tuvo efectos positivos sobre los indicadores sociales.

Resta, para continuar trabajando, un análisis detallado sobre las fuentes de financiamiento provincial y la estructura de ingresos, para saber cómo impacta la relación con el Estado Nacional en materia tributaria por los efectos de la coparticipación. También, podría ser interesante analizar cómo es la relación entre el Estado provincial y las instituciones del sector privado en salud y educación. De todos modos, como cierre, puede afirmarse que el fortalecimiento del Estado de Bienestar, por sí mismo, no es suficiente para sostener el nivel de vida de la población si no se combina con una política económica expansiva e inclusiva.

Bibliografía

Aulicino, C et al (2015) "Las políticas de adolescencia en la provincia de Santa Fe: un análisis desde la oferta programática y el gasto social", documento de trabajo CIPPEC, Buenos Aires.

Busso et al (2005) "Pobreza, crecimiento y desigualdad. Descifrando la última década en Argentina", documento de trabajo nro. 21, CEDLAS, UNLP.

Isuani, A (1991). "Bismarck o Keynes ¿Quién es el culpable?", en Ernesto Isuani, Rubén M. Lo Vuolo y Emilio Tenti Fanfani (comps) *El Estado Benefactor - Un paradigma en crisis,* Miño y Dávila, Buenos Aires.

_____ (2007) "El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable", Buenos Aires, inédito (material del seminario "Políticas públicas y provisión del bienestar: la experiencia argentina", FSOC- UBA, año 2017).

Gamallo, G. (2015) "Brechas de bienestar", en Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo (Dir.) *El bienestar en brechas,* Biblos, Buenos Aires.

Moore et al (2011) "Economía y mercado de trabajo en Santa Fe (Argentina). Un aporte a la cuantificación de los objetivos de desarrollo del milenio y a la elaboración del años base 2004", Documento de proyecto, CEPAL, Buenos Aires.

Müller, A *(2011) "La (no) planificación en la Argentina de los '90 y los 2000: apuntes para una historia y posibles lecciones para el futuro", en* Realidad Económica, *Nro. 260, Mayo- Junio, IADE.*

Orlansky, D (2005) "El Concepto de Desarrollo y las Reformas Estatales: Visiones de los Noventa", en Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal N°6. Universidad Nacional del Litoral. Pp. 41-61.

Oszlak, O (2003) "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina", en *Desarrollo Económico,* vol. 42, Nº 168. Enero-Marzo, 2003: Buenos Aires, Argentina (www.osccaroszlak.org.ar)

_____ (2004) "Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico- metodológica", en Bresser Pereira, Luis C. et al *Política y gestión pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo- Fondo de Cultura Económica, México. (www.osccaroszlak.org.ar)

Sosa, P (2010) "Una exploración sobre la dimensión estatal de las (probables) reglas de la política para las provincias argentinas (1976- 2001)", en *Trabajo y sociedad,* Nro. 15, Vol. XIV (otoño 2010), UNSE, Santiago del Estero.

Thwaites Rey, M (2003) *La (des)ilusión privatista. El experimento neoliberal en Argentina,* Buenos Aires, Libros del Rojas- EUDEBA.

Vilas, C. M. (2005) "¿Estado víctima o Estado promotor? El debate sobre soberanía y autonomía en el capitalismo globalizado". En C.M. Vilas et al., Estado y política en la Argentina actual. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo: 21-65. (http://cmvilas.com.ar/)

Fuentes

Dirección General de Programación Estadística Hacendal de la Secretaría de Planificación y Política Económica, Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe. https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/116436.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Instituto Provincia de Estadística y Censos (IPEC).

La fractura hidráulica en Entre Ríos y Neuquén (2010-2017)

MARIANO NOVAS
Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Política y Gobierno

Resumen

En un escenario de declinación de pozos hidrocarburíferos convencionales y crisis energética, el Congreso de la Nación de la República Argentina sancionó, en mayo de 2012, la Ley de Soberanía Hidrocarburífera (Ley 26.741/12) que declara de interés público nacional y objetivo prioritario el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos. Para su cumplimiento, se establece como principio de la política hidrocarburífera la integración del capital público y privado, dirigida a la exploración y explotación de hidrocarburos no convencionales (HNC) a fin de garantizar el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias. Sin embargo, el método utilizado para la extracción de ese tipo de hidrocarburos (fractura hidráulica o *fracking*) provoca importantes debates, apoyos y/o resistencias socioeconómicas y ambientales que generan respuestas estatales diversas en el ámbito subnacional. A partir de este contexto es que surge la pregunta que guía esta ponencia: *¿qué factores nos permiten explicar las políticas públicas subnacionales disímiles en lo que respecta al método de fractura hidráulica, a pesar del gran impulso del estado nacional?*

El argumento que guía este trabajo sostiene que las provincias (poseedoras del dominio originario de sus recursos) y municipios se posicionan de forma disímil frente al método no convencional de extracción de hidrocarburos en virtud de tres variables principales: *1) coaliciones de actores que impulsan o se oponen al método, 2) grado de diversificación de la matriz productiva provincial y, en menor medida, 3) el grado de pluralidad del sistema político provincial (permeable o no a las demandas sociales)*. En virtud de ello, analizo dos provincias argentinas que reflejan las respuestas diversas en el nivel subnacional a los proyectos de *fracking*: Entre Ríos (prohibición) y Neuquén (promoción). La comparación entre los casos se realizó en base a fuentes periodísticas, datos oficiales provinciales y nacionales e informes de agencias especializadas.

Palabras clave: Fractura Hidráulica o *Fracking* / coaliciones de actores / nivel subnacional / políticas públicas

1. Geopolítica de los recursos naturales: La llegada del *fracking*

Se estima que el 87% de la matriz energética primaria global proviene de combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón)[1]. Se trata nada más ni nada menos que del sostén de la economía (transporte, industria, herbicidas, iluminación, bienes materiales, calefacción, entre otras). A pesar de ello, estos recursos no son renovables y sus yacimientos convencionales[2] están declinando en un mundo que demanda cada vez más ingentes cantidades de energía; sólo un 1% de la energía que generamos y utilizamos a nivel mundial proviene de energías renovables o limpias.

En 2005, durante el gobierno de George W. Bush, el Congreso de los Estados Unidos sancionó la Ley de Política Energética[3] con el objetivo primordial de dar respuesta a su crisis y dependencia energética. Una de las políticas establecidas fue la de brindar una serie de beneficios fiscales, ambientales e impositivos a la industria petrolera para explotar HNC a través del método de fractura hidráulica o *fracking*[4]. La implementación de este paquete tecnológico, a lo largo de su territorio, le permitió a los Estados Unidos incidir fuertemente en el escenario energético mundial. Por un lado, posibilitó a las compañías petroleras radicadas en Estados Unidos explorar y explotar las reservas de HNC, principalmente *shale oil* y *shale gas*[5],

---

1 Fuente: World Energy Resources. Disponible en http://www.worldenergy.org/wp-content/uploads/2016/10/WECJ4898_Resources_ExecSummary_290916_Final_WEB.pdf. Fecha de consulta Agosto 2017.

2 En una formación "convencional", los fluidos se alojan en cavidades o poros de la roca reservorio (como una esponja rígida rellena de petróleo o gas) y la facilidad con que se extrae depende de la permeabilidad de la roca; cuanto mayor sea el tamaño del poro y más interconectadas estén las cavidades entre sí, más fácilmente de extraer. La técnica empleada para extraer los hidrocarburos convencionales es relativamente sencilla y resulta más económica que la explotación no convencional.

3 Disponible en https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-119/pdf/STATUTE-119-Pg594.pdf. Fecha de consulta Agosto 2017.

4 La fractura hidráulica incluye un conjunto de técnicas o procedimientos que tienen como propósito extraer petróleo o gas natural de un pozo ubicado en una formación de roca con baja permeabilidad. Consiste en la perforación vertical y la posterior inyección a gran presión de agua (95%) mezclada con arena (4,5%) y productos químicos o *cocktail* (0,5%), dirigida a formaciones subterráneas. Este mecanismo produce fracturas que se extienden hacia afuera del pozo, creando una red de fracturas horizontales interconectadas, que permite que el hidrocarburo fluya desde los poros en la roca hasta el pozo de producción. Si bien este método comenzó a aplicarse en la década de 1940 en Estados Unidos, fue a partir de 1995 que resultó técnicamente viable y económicamente rentable.

5 El *shale* es un tipo de yacimiento no convencional que se caracteriza por ser un tipo de formación muy compacto e impermeable. A su vez, los poros de la roca no están interconectados entre sí como sí ocurre con los yacimientos convencionales. Su característica definitoria es, entonces, que no tiene suficiente permeabilidad para que el petróleo o el gas puedan ser extraídos con métodos convencionales, lo cual hace necesario aplicar nuevas tecnologías, como la estimulación hidráulica, para extraerlos. El nombre que generalmente se aplica es *shale oil* o también esquisto y *shale gas* o lulitas. Se trata del mismo gas

ubicándose en menos de una década como el primer país productor de petróleo, anteponiéndose incluso a Arabia Saudita en 2014[6] (actualmente, Estados Unidos ha perforado más de un millón de pozos con el método *fracking* y su actividad representa un 95% de la explotación no convencional a nivel mundial). Por otro lado, el desarrollo e inversión en la técnica del *fracking* permitió a Estados Unidos mejorar, en pocos años, su seguridad energética. En este momento la producción de *shale oil* representa el 50% de la producción total de petróleo en Estados Unidos[7]. A partir de este escenario, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP, quienes producen conjuntamente más del 40% del petróleo crudo a nivel global[8]) adoptó como principal estrategia competitiva en el mercado petrolero sostener su producción, generando un exceso de oferta, con el objetivo de tornar poco atractiva la rentabilidad del *fracking* e impedir que aumenten la producción aquellos países que se encuentran por fuera de la OPEP, particularmente Estados Unidos, quien es el principal socio comercial e impulsor del *fracking* con vistas al autoabastecimiento energético. Estas acciones, sumadas a contextos macroeconómicos específicos, influyeron en la enorme volatilidad de los precios en la década de 2007-2017. Para dar un breve panorama, según un informe realizado por la CEPAL el precio del barril de petróleo alcanzó en 2008 los U$S 140 y al año siguiente reportó una importante caída a menos de U$S 40. Con el paso de los años fue recuperando estabilidad, hasta alcanzar en 2014 un precio aproximado de U$S 100, un valor que torna rentable el *fracking*. No obstante ello, en 2015 el precio volvió a derrumbarse a U$S 50, precio que oscila en la actualidad entre U$S 50 y 60 (Arroyo y Cossio 2015)[9].

Puede decirse entonces que la posibilidad de explotar los HNC (a pesar de sus mayores costos de inversión, su menor rendimiento energético y su posible impacto ambiental) provocó una reconfiguración geopolítica de los combustibles fósiles a nivel global por dos motivos centrales: por un lado, porque provocó una expansión de la frontera hidrocarburífera y con ello el surgimiento de nuevos actores poseedo-

---

o petróleo que el convencional, lo que cambia es la forma de extraerlo. Ver http://www.ypf.com/EnergiaYPF/Paginas/respuestas-sobre-shale.html. Fecha de consulta Agosto 2017.

6 Infobae 12/6/2015. Disponible en http://www.infobae.com/2015/06/12/1734879-el-fracking-convirtio-eeuu-el-primer-productor-mundial-petroleo/. Fecha de consulta Agosto de 2017.

7 Energy information Administration, 2015. Disponible en https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=25372. Fecha de consulta Noviembre de 2017

8 Energy information Administration. Disponible en: https://www.eia.gov/finance/markets/crudeoil/supply-opec.php. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

9 De forma similar sucedió con el gas que también tuvo vaivenes importantes en sus precios.

res de HNC[10] (Mapa 1), y, por otro lado y como consecuencia de lo anterior, porque el principal consumidor mundial, Estados Unidos, comenzó a autoabastecerse energéticamente y dejó de importar hidrocarburos gracias al desarrollo de la técnica de *fracking*.

No obstante ello, en muchos países han surgido múltiples actores (vecinos, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos) que se oponen a la implementación del método dado los riesgos socio-ambientales que representa. Por esta razón, en varios estados el *fracking* ha sido prohibido o suspendido hasta tanto no exista evidencia científica sobre su real impacto. Ejemplos de ello son Francia y Bulgaria, donde se encuentra prohibido, mientras que en Alemania existe una moratoria que restringe la explotación. También existen prohibiciones en el nivel subnacional en Estados Unidos y Canadá (Svampa y Viale 2014).

Los argumentos esgrimidos por los opositores al método *fracking*, como Oil Watch, Observatorio Petróleo Sur o Food & Water Watch, se sustentan en los riesgos socio-ambientales que representa la actividad: la utilización de recursos hídricos a los que se agregan aditivos químicos que resultan riesgosos para la salud humana pero que también podrían afectar los cultivos o plantaciones aledañas. Dentro de este *cocktail* químico[11] están el naftaleno, el metano y el ácido fórmico, que en caso de penetrar en un acuífero lo contaminaría de manera irreversible[12]. En consecuencia, existen riesgos en torno a la ubicación posterior del agua empleada o *flow back* y si la misma resulta contaminada o no. Los críticos señalan que la fractura hidráulica genera micro sismos o temblores, pudiendo provocar fallas que contaminen aguas subterráneas depositadas en acuíferos así como contaminación atmosférica (fuga de gas metano)[13]. En términos económicos, la perforación multidireccional y el bombeo constante implican un mayor suministro energético y, por ende, mayores costos de inversión que tornan al método poco rentable si el precio internacional de los *commodities* es bajo. Actualmente el costo de perforación

---

10 Los países que están por fuera de la OPEP y que actualmente impulsan el método *fracking* son principalmente Estados Unidos, Canadá, Australia y Argentina.

11 A nivel global suele haber escasa información sobre la lista de productos químicos que se aplican en el método de fractura hidráulica. Esto se debe fundamentalmente a una doble intención de las compañías petroleras: por un lado, evitar difundir técnicas o procedimientos con derechos de propiedad intelectual o patentes y, por otro, evitar mayor regulaciones en torno al impacto ambiental que producen.

12 Diario Página 12 6/02/2016. Disponible en https://www.pagina12.com.ar/diario/ciencia/19-289627-2016-01-06.html. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

13 Ver: Oil watch. Disponible en http://www.oilwatch.org/. Fecha de consulta Noviembre de 2017; Food & Water Watch. Disponible en https://www.foodandwaterwatch.org/problems/fracking. Fecha de consulta Noviembre de 2017

vertical de un pozo en Argentina ronda los U$S 7 millones y la perforación horizontal los U$S 10 millones[14].

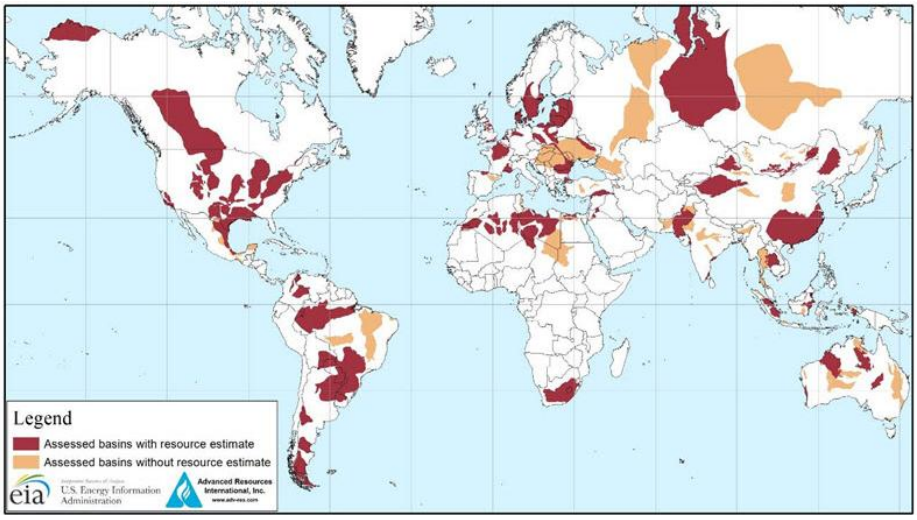


Imagen 1: Cuencas con formaciones de *shale oil* y *shale gas* a nivel global, 2013. Fuente: Energy Information Administration, 2013.

2. Fracking en Argentina

La técnica del *fracking* produjo una impresionante expansión de la frontera energética global ya que permitió y permite actualmente explotar yacimientos inaccesibles años atrás. Según los reportes elaborados por la agencia gubernamental de energía estadounidense sobre los HNC a nivel global (Energy Administration Information, 2011, 2013[15]), Argentina sería el segundo país del mundo con mayores reservas de *shale gas*[16] y el cuarto en lo que respecta al *shale oil*[17]. Según aproximaciones

14 Diario el Cronista 17/4/2015. Disponible en https://www.cronista.com/economiapolitica/YPF-empezara-a-producir-arena-para-bajar-un-10-el-costo-de-pozos-en-Vaca-Muerta-20150417-0070.html. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

15 Los informes elaborados por dicha agencia dependiente del Ministerio de Energía de Estados Unidos deben ser entendidos como estimaciones o aproximaciones técnicas sobre "reservas" de HNC.
Se entiende por reservas de petróleo y gas de un yacimiento al volumen de hidrocarburos que será posible extraer del mismo, en condiciones rentables, a lo largo de su vida útil (Instituto Argentino del Petróleo y el Gas, 2009).

16 Los recursos en *shale gas* técnicamente recuperables en Argentina son de 802 TCF (Trillon Cubic Feet). Actualmente Argentina posee reservas en gas convencional por 29 TCF.

17 Los recursos en *shale oil* técnicamente recuperables en Argentina son de 27 BLS (BLS es una unidad de medición que significa barriles de petróleo, el equivalente a 158 litros por barril). Actualmente Argentina posee reservas en petróleo convencional por 4.4 BLS.

actuales, esta cifra representaría para el país contener 30 veces más recursos no convencionales que convencionales.

Entre 2010-2011, la empresa Repsol-YPF comunicó, junto a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, los primeros hallazgos de *shale gas* (Loma de la Lata) y de *shale oil* (Vaca Muerta), ubicados en la Provincia de Neuquén[18]. Ambas presentaciones se realizaron en un período de crisis energética, caída de reservas hidrocarburíferas, aumento de importación de gas y demanda ascendente de energía, todo lo cual provocaba un gran déficit en la balanza comercial (Gil y Dutt 2016). En este escenario, el poder ejecutivo envió al Congreso Nacional en 2012 el proyecto para expropiar el 51% de las acciones de YPF S.A y Repsol Gas S.A con el objetivo de alcanzar el *autoabastecimiento energético* a partir de la explotación de recursos no convencionales (tal como fue el objetivo en 2005 del gobierno de Estados Unidos).

En mayo de 2012, el Congreso de la Nación sancionó la Ley de Soberanía Hidrocarburífera (Ley 26.741/12)[19] que declara "interés público nacional y objetivo prioritario de la República Argentina el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos". Para cumplimiento de ese objetivo, se establece como principio político la integración del capital público y privado, nacional e internacional, en alianzas estratégicas dirigidas a la exploración y explotación de hidrocarburos convencionales y no convencionales (*shale oil, shale* y *tight gas*[20]) a fin de garantizar el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias. En consecuencia, el ejecutivo nacional diseñó, junto con la empresa YPF, una estrategia conjunta de exploración y explotación de HNC con dos objetivos primordiales. Por un lado, se propusieron poner en marcha el Plan Exploratorio Argentina, con el objetivo de realizar prospecciones de frontera en provincias "no petroleras" o con escasa información geológica. Para ello, se firmó un convenio con doce provincias en regiones no productivas (Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Entre Ríos, Santa Cruz, San Juan, Santa Fe, La Rioja, Salta, Misiones y Tucumán) para realizar, entre 2012 y 2016, 250 pozos exploratorios. Durante la firma del convenio, realizada en agos-

18 Ver https://www.repsol.com/es_es/corporacion/prensa/notas-de-prensa/ultimas-notas/07112011-mayor-descubrimiento-argentina.aspx. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

19 Ley de soberanía hidrocarburífera (Ley 26.741/12. Disponible en http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/196894/norma.htm. Fecha de consulta Agosto de 2017.

20 Se denomina *tight* gas (gas apretado) a los yacimientos en los que el gas queda atrapado en un tipo de roca que no se puede considerar reservorio al no tener permeabilidad y que, al igual que el *shale*, solo puede ser explotado mediante *fracking*. Ver https://www.ypf.com/energiaypf/Novedades/Paginas/Que-son-los-yacimientos-no-convencionales.aspx. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

to de 2012, el CEO de YPF, M. Galuccio, sostuvo frente a gobernadores provinciales[21]: "es un día histórico porque salimos a explorar como YPF exploraba en sus primeros días"[22]. Por otro lado, se impulsaron proyectos en provincias donde había evidencias de yacimientos no convencionales como por ejemplo Chubut, Río Negro y Neuquén; en palabras de la ex mandataria Fernández de Kirchner: "queremos ir por todo, por el convencional y por el no convencional, con toda la fuerza"[23].

Cabe resaltar que la existencia de HNC en nuestro país no se concentra sólo en una provincia. Como lo ilustra el mapa 2, las cuencas sedimentarias con potencial no convencional o donde se hallaron estos recursos son: Cuenca Neuquina, San Jorge, Austral Magallanes, Tarija, Cretácica, Cuyana y Chaco-Paraná (Di Sbroiavacca, 2013); es decir que los HNC, como el *shale* oil, *shale* gas o *tight* gas, pueden presentarse potencialmente en al menos 19 provincias[24].

Imagen 2: Posibles cuencas de *shale gas* y *shale oil* Argentina 2013. Fuente: Energy Information Administration, 2013.

21 Los gobernadores que asistieron al evento fueron Urribarri (Entre Ríos), Insfrán (Formosa), Beder Herrera (La Rioja), Closs (Misiones), Urtubey (Salta), Gioja (San Juan) Peralta (Santa Cruz) y Alperovich (Turcumán).

22 Ver http://www.lanacion.com.ar/1502002-la-petrolera-destinara-a-nueva-exploracion-us-277-millones. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

23 Discurso de C. Fernández de Kirchner en la inauguración del primer pozo no convencional en Chubut. Febrero de 2013. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=TjfxCRe-DaE. Fecha de consulta agosto de 2017.

24 Cuencas Argentinas con potencial no convencional. Disponible en https://www.ypf.com/inversoresaccionistas/Lists/HechosRelevantes/05-06-012%20Presentaci%C3%B3n%20Avance%20Plan%20Estrat%C3%A9gico.pdf. Fecha de consulta Agosto de 2017.

Así, en un escenario de déficit energético (producto de la caída de reservas hidrocarburíferas y aumento de las importaciones de combustibles fósiles), el estado nacional impulsó políticas tendientes a mejorar el abastecimiento energético a través de la exploración (en provincias no petroleras) y explotación (en provincias petroleras) de HNC. Las políticas del poder ejecutivo nacional a las que hago referencia son: la Resolución 1312/2008[25] que promueve la explotación de gas y petróleo en las provincias a partir de un subsidio por parte del estado nacional, la expropiación del 51% de las acciones de la principal empresa petrolera radicada en Argentina (2012), el plan exploratorio en provincias petroleras y no petroleras (2012), el Decreto 929/2013[26] destinado a la Promoción de Inversión para la explotación de Hidrocarburos tanto convencionales como no convencionales (2013), la Ley Nº 17.319 que regula la exportación de hidrocarburos en base al abastecimiento del mercado interno y el programa estímulo al petróleo crudo que consta en un plan de subsidios a la industria petrolera (2015). En síntesis, el estado nacional, en el período bajo estudio, diseñó políticas tendientes a controlar, direccionar y promover las actividades de la firma YPF en territorios provinciales basándose en la explotación de HNC. En simultáneo, llevó a cabo una estrategia que otorgó beneficios impositivos para incentivar a las multinacionales petroleras para invertir en este tipo de yacimientos, como así también concedió subsidios con el fin de impedir que la cotización internacional impacte negativamente en la producción y el empleo.

3. El peso de las coaliciones de actores

No obstante la promoción del estado nacional, este tipo de emprendimientos extractivos provocan múltiples tensiones al interior del sistema político generando respuestas diversas en el ámbito subnacional. Esto se debe a que, si bien no son soberanas ni autosuficientes, las provincias poseen la capacidad de regular actividades económicas, decidir cómo administrar regalías y cómo administrar sus recursos naturales (Gibson, 2004), dado el dominio originario que les reconoce la Constitución Nacional reformada en el artículo 124 (Gutiérrez e Isuani, 2014). Esto

25 Resolución 1312/2008. Disponible en http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148054/norma.htm. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

26 Régimen de Promoción de inversión para la explotación de Hidrocarburos, Julio de 2013. Decreto 929/2013. Disponible enhttp://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/217314/norma.htm. Fecha de consulta Agosto de 2017.

permite que dentro de un mismo país exista una heterogeneidad de estructuras productivas y una amplia variedad de sistemas políticos, con marcos legales diferentes. Por lo tanto, es de esperar que cada nivel subnacional tenga una propia configuración de actores con igual legitimidad para influir en la construcción de políticas públicas (Tamayo Saez, 1997; Gutiérrez, 2010, 2017). Inclusive, las pugnas dentro de la negociación de políticas públicas suelen trasladarse al interior de la esfera estatal, entre actores con diferentes intereses y perspectivas, tal como se expresa, por ejemplo, en las tensiones entre poderes (legislativo, ejecutivo o judicial), entre ministerios y/o entre niveles de gobierno (Gutiérrez, 2017).

En el proceso de formulación y ejecución de una política pública (como son las políticas vinculadas con proyectos a gran escala de extracción de recursos naturales) es posible hallar, entonces, coaliciones de actores con intereses y propósitos diversos que buscan incidir (tanto a favor como en contra) a través de múltiples repertorios de acción (Carpenter, 2001; Hochstetler y Keck, 2007; Gutiérrez, 2010). Estas coaliciones suelen ser heterogéneas en su interior, conformadas por actores sociales, económicos y políticos que se organizan para incidir sobre un asunto específico en las agendas gubernamentales (Gutiérrez, 2017).

Las coaliciones de actores que se oponen a proyectos extractivos se nuclean ante la percepción de posibles impactos socioeconómicos y ambientales que pueden provocar los proyectos extractivistas o de producción intensiva. En el caso argentino, el conocimiento de derechos constitucionales y leyes ambientales posteriores a la reforma constitucional de 1994 moldea nuevos repertorios de acción y argumentación tendientes a lograr nuevos marcos regulatorios (Delamata, 2012). Estos incentivos permiten a los actores involucrados combinar distintos tipos de acción que van desde la participación institucionalizada hasta diferentes formas de acción contenciosa, como el litigio judicial y la protesta social (Christel y Gutiérrez, 2017). En la vereda de enfrente se encuentran coaliciones a favor de las actividades extractivas. Unas y otras buscarán influir, sobre todo, en la definición del marco regulatorio de la actividad, en un caso para prohibirla y en el otro para promoverla y garantizar su estabilidad.

En este marco, podríamos localizar, en primer término, coaliciones contra el *fracking* que sostienen que la implementación de dicha técnica socava derechos humanos internacionales y constitucionales como la garantía de acceso al agua limpia y potable, el derecho a un ambiente sano, el derecho a la salud, el derecho al acceso a la información, al consentimiento previo, libre e informado y a la participación y el derecho de los pueblos originarios (convenio 169 de la OIT). Los argumentos de estas coaliciones señalan que 1) la utilización de recursos hídricos, a los

que se agregan aditivos químicos y arena (que permiten disolver la roca a gran presión), resulta riesgosa para la salud humana pero también podría afectar los cultivos o plantaciones aledañas. En consecuencia, quedan dudas en torno al destino posterior y a la calidad del agua empleada. También señalan que 2) la fractura hidráulica genera micro sismos o temblores, incluso puede provocar fallas que contaminen aguas subterráneas depositadas en acuíferos, así como 3) contaminación atmosférica (fuga de gas metano) y calentamiento global dado que consolida la matriz productiva sustentada en hidrocarburos en detrimento de energías limpias. En contraposición, la visión a favor del *fracking* rechaza los "mitos" supuestamente esgrimidos por los ambientalistas y, a partir de un vocablo más técnico, sostiene que: 1) la *estimulación hidráulica* no constituye riesgos ambientales dado que las reservas de *shale* se encuentran muy distantes de los acuíferos o napas; 2) sólo se utiliza un 0,5% de productos químicos disueltos en agua, los cuales no representan ningún tipo de riesgo para la salud humana; y 3) el *fracking* se presenta como una oportunidad histórica para autoabastecerse energéticamente, que además cumple con los parámetros de seguridad ambiental[27].

Estudios recientes muestran que la capacidad de incidencia de la resistencia a los proyectos extractivos dependen de las particularidades del sistema político y de la matriz económica de cada provincia, pudiendo afirmarse que dichas características moldean incluso la configuración de las coaliciones a favor y en contra de una actividad concreta (Christel, 2016). En lo relativo al sistema político, el federalismo argentino posibilita a las provincias definir sus propios arreglos institucionales, generando una amplitud de sistemas políticos locales (Cardarello 2011). Por lo tanto, un análisis del nivel subnacional muestra que cada unidad posee un sistema político propio que combina reglas y tradiciones político-partidarias particulares (Calvo y Escolar 2005). Desde esta perspectiva cabría esperar que el grado de pluralidad o concentración del sistema político incida tanto en la conformación de las coaliciones como en su capacidad de incidir en la política pública (Christel, 2016).

En lo que respecta a la matriz económica, puede observarse que en el ámbito subnacional también existen condiciones o incentivos económicos para la formulación de políticas extractivistas o ambientales. Por ejemplo un estado *rentista* se caracteriza por acceder a recursos fiscales provenientes de rentas extraordinarias o regalías por la explotación de recursos naturales, lo que le permite ejercer dominio

27 Ver "Sustentabilidad en recursos no convencionales". Página oficial de YPF, disponible en http://www.ypf.com/energiaypf/Paginas/cmass.html#sustentabilidad-no-convencionales. Fecha de consulta Septiembre 2017.

social más fácilmente (Gervasoni, 2010). Según Gervasoni (2010), estos estados subnacionales poseen altos índices de empleo estatal, desarrollo de redes clientelares y control sobre la prensa, escenario que condiciona las capacidades de movimientos opositores. Es de esperar, entonces, que en una provincia con importante trayectoria hidrocarburífera previa, las coaliciones opositoras al método de fractura hidráulica tengan menores posibilidades de incidir en la negociación de la política pública. En contraposición, aquellas provincias que no disponen de rentas extraordinarias por la explotación de recursos naturales dependen en mayor medida de actores económicos provinciales dado que su presupuesto se encuentra más ligado a impuestos al consumo y la producción (Gervasoni, 2010; McMann, 2006). Por lo tanto, se espera que el grado y el tipo de diversificación de la matriz económica influyan en la conformación de coaliciones de actores en favor o en contra de una actividad económica y en sus posibilidades de éxito.

En síntesis, es de esperar entonces que la conformación y capacidad de incidencia de coaliciones de actores (tanto en favor como en contra de la actividad) arrojen resultados diversos en las dos provincias bajo estudio. Esto se encuentra íntimamente relacionado a las características de la matriz económica y del sistema político de cada ámbito subnacional. Si el sistema político subnacional resulta amplio, plural y competitivo, y al mismo tiempo la matriz económica es diversificada y escasamente dependiente de regalías petroleras, es de esperar entonces que las posibilidades de la coalición opositora de restringir la actividad aumenten, obteniendo una respuesta estatal favorable.

Durante el periodo comprendido entre 2010 y 2017, se sucedieron políticas de promoción y restricción al método del *fracking* tanto en municipios como en provincias de todo el país. Con el propósito de reflejar las diversas respuestas en el ámbito subnacional propongo analizar a continuación dos casos representativos del método de *fracking* en Argentina: Entre Ríos (prohibición) y Neuquén (promoción), los cuales presentan matrices económicas y sistemas políticos muy diferentes entre sí.

Entonces, retomando la pregunta que guía este trabajo sobre cuáles serían los factores que incidirían en las políticas públicas subnacionales en torno a la explotación de HNC, propongo analizar el sistema político y la matriz económica subnacional de las provincias y cómo ambos pueden influir en la formación de actores a favor o en contra del *fracking* y en su capacidad de incidir en la política pública.

A partir de los trabajos de Christel (2016) y de Polischuk y Quayaq (2013), este capítulo considerará que el grado de pluralidad de un sistema político será mayor cuanto: 1) mayores sean las alternancias de fuerzas políticas en el ejecutivo provin-

cial, 2) mayor sea la competitividad entre partidos políticos en elecciones a gobernador, es decir cuando sea menor la ventaja en puntos porcentuales entre el partido oficialista y el opositor (*ventaja oficialista*), 3) mayor sea el número de partidos con asientos legislativos, y 4) mayores sean los Índices de Fragmentación Legislativa. Para analizar estas variables en el nivel subnacional este trabajo se centra en el período de 1983 a 2017 a partir de los datos extraídos del Altas Electoral elaborado por Andy Tow[28].

Por otra parte, y también en base al trabajo de Christel (2016), el grado de diversificación de la matriz económica estará determinada por: 1) cuanto mayor sea la diversificación y el tamaño de Producto Bruto Geográfico, 2) menor la concentración de la canasta exportadora, 3) más bajos los valores de empleo estatal[29] y 4) trayectoria hidrocarburífera subnacional es decir qué tan relevante resulta la extracción de hidrocarburos en la composición del PBG, el tiempo histórico de la actividad y el personal capacitado.

4. Las coaliciones de actores en Entre Ríos y Neuquén

A continuación estudio las distintas coaliciones en favor y en contra del *fracking* en cada nivel subnacional con el fin de identificar los actores que las componen, los mecanismos de acción utilizados y los resultados obtenidos durante el período 2010 y 2017. Dicho análisis nos permitirá luego comprender si dicha configuración y resultados obtenidos guardan relación con la matriz económica y el sistema político subnacional.

Entre Ríos

Según estimaciones de la Energy Information Administration (2011 y 2013) e informes presentados por la firma YPF[30], la provincia de Entre Ríos se encuentra

28 Atlas electoral de Andy Tow. Disponible en http://www.andytow.com/blog/. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

29 La utilización de fondos públicos para generar empleo podría impactar en favor de la fuerza oficialista.

30 Informe institucional de YPF "Estrategia de gestión 2013-2017", p.51. 2012. Disponible en https://www.ypf.com/inversoresaccionistas/Lists/HechosRelevantes/30-08-2012%20Presentaci%C3%B3n%20Plan%20Estrat%C3%A9gico.pdf. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

encima de sedimentos geológicos que podrían presentar reservas de hidrocarburos de tipo no convencional (*shale oil* y *shale gas*), específicamente en la región norte de la provincia. Esos sedimentos forman parte de la denominada cuenca Chaco-Paraná, que comprende cinco países (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay) y ocho provincias argentinas (Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Santa Fe, Córdoba y La Rioja). A su vez, Entre Ríos cuenta con una abundante disponibilidad de recursos hídricos (superficiales y subterráneos) indispensables para el desarrollo de la actividad. Se calcula que la provincia es una de las mejores posicionadas a nivel nacional en lo que respecta a la disponibilidad de recursos hídricos por dos motivos centrales. Primero, porque, según un informe de la FAO, cuenta con 41mil kilómetros de ríos y arroyos[31]; esto se debe a que se encuentra localizada en la cuenca Río de la Plata, la cual suministra el 85 % del agua superficial de nuestro país[32]. Segundo, porque por debajo de la provincia se halla parte del Acuífero Guaraní, considerado el tercer reservorio transfronterizo de agua dulce más importante a nivel global, que aflora en distintas zonas conformando un sistema de humedales.

No obstante ello, la provincia carece de datos concretos respecto a la reservas de hidrocarburos del subsuelo; sólo en 1961 se realizó un pozo exploratorio de escasa profundidad en el departamento de Nogoyá. Por estos motivos, en enero de 2010, el vicepresidente de la firma YPF (Eskenazi) se reunió con el por entonces gobernador Urribarri (FPV) con el fin de realizar cuatro pozos exploratorios y trabajos de estudios sísmicos para evaluar el potencial hidrocarburífero provincial[33]. Este encuentro se realizó en el marco del programa "*Un proyecto de futuro*" con financiamiento de YPF-Repsol, volcado principalmente a la búsqueda de reservas *off-shore* y de obtención de información de provincias con escasa información geológica como Entre Ríos, Formosa o Chaco[34]. Dicha iniciativa entusiasmó al gobernador Uribarri, quien sostuvo: "en Entre Ríos es muy probable que haya petróleo y esa es una industria poderosa con unos vectores de inversión y desarrollo tremen-

---

31http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/utf017arg/estudio/riegointegral/areasexistentes/Anexos/PROVINCIA_DE_ENTRE_RIOS.pdf. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

32 La región que comprende la cuenca Río de la Plata posee una disponibilidad media anual de 22.000 m3/s. Ver https://www.ina.gov.ar/pdf/Libro-Inundaciones-Urbanas-en-Argentina.pdf. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

33 Entrevista a Sergio Urribarri 2010. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=9kWEBS4MlF4. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

34 YPF firmó acuerdos de exploración en tres provincias en 2010. Ver http://www.infobae.com/2010/02/09/499878-ypf-firmo-acuerdos-exploracion-tres-provincias/. Fecha de consulta Septiembre de 2017.

damente importantes. La industria petrolera debió adaptarse a nuevos estándares ambientales en todo el mundo, así que descartamos eventualmente cualquier tipo de problemas al respecto y hay decenas de ejemplos en el mundo donde zonas de producción primaria que conviven perfectamente con desarrollos petroleros. Si le sumamos la industria petrolera a nuestra capacidad para producir agroalimentos, Entre Ríos sí que no tiene techo en su economía y en su desarrollo humano. No quiero ni pensar lo que sería esta provincia si pasamos a integrar el lote de provincias petroleras"[35]. En el mismo sentido, Eskenazi afirmó tras el avance de las negociaciones que "estamos en comunicación permanente con el gobernador Sergio Urribarri, que es ferviente impulsor de este proceso que puede ser transformador para Entre Ríos. Sabemos que la provincia tiene potencial pero esto no quiere decir que vamos a encontrar petróleo de un día para otro. Pero hay potencial, se sabe que hay rasgos de petróleo y gas"[36]. En consonancia con esas declaraciones, el poder ejecutivo provincial y los representantes de la firma celebraron el "Acuerdo de trabajo para el desarrollo de proyectos exploratorios de hidrocarburos" el día 9 de enero de 2010.

Para 2012 los estudios de prospección habían finalizado dando como resultado dos zonas de posible exploración de HNC en Entre Ríos: Zona Federación (la cual incluye a los departamentos de Federación y Concordia), lindantes con la costa del Río Uruguay[37] y Zona Paraná. Con esta información, ese año, el gobernador impulsó, por un lado, la creación de un Fondo para el Desarrollo Energético de Entre Ríos con "el propósito de financiar estudios, proyectos y obras de exploración o explotación de hidrocarburos" y, por el otro, buscó asesoramiento legal y técnico de la firma Schlumberger[38] para avanzar en la explotación de HNC en la provincia.

---

35 Noticias Entre Ríos, 6 de enero de 2010. Disponible en http://noticias.entrerios.gov.ar/notas/la-provincia-firmar-con-ypf-el-primer-convenio-de-exploracin-petrolera-21746.htm. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

YPF expande su negocio petrolero a Entre Ríos, 2010. Disponible en https://www.cronista.com/impresageneral/YPF-expande-su-negocio-petrolero-a-Entre-Rios-20100106-0022.html. Fecha de consulta Septiembre de 2017.

YPF el primer convenio de exploración petrolera, 2010. Disponible en http://www.diarioelargentino.com.ar/noticias/67931/La-provincia-firmar%C3%A1-con-YPF-el-primer-convenio-de-exploraci%C3%B3n-petrolera. Fecha de consulta Septiembre 2017

36 Ver: http://noticias.entrerios.gov.ar/notas/ypf-adelant-que-en-marzo-comenzar-la-exploracin-petrolera-en-entre-ros-21755.htm. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

37 Disponible en http://noticias.entrerios.gov.ar/notas/zonas-de-federacin-y-paran-en-la-mira-de-ypf-para-las-primeras-perforaciones-de-exploracin-32472.htm. Fecha de consulta Agosto de 2017.

38 Es una Compañía que brinda servicios petroleros. Es proveedor de tecnología para la caracterización de yacimientos, perforación, producción y procesamiento para la industria del petróleo y el gas tanto

Sin embargo, pronto comenzaron las presiones por parte de múltiples sectores: productores (sojeros, arroceros), empresarios turísticos, legisladores opositores y fundamentalmente organizaciones territoriales (ambientalistas, profesionales y ciudadanía en general) que se opusieron a la propuesta del ejecutivo provincial. Dentro de esta coalición de actores locales podemos destacar tres con perfiles disímiles. Una de ellas es la *Fundación M´biguá, ciudadanía y justicia ambiental*, conformada en 2006 por profesionales y especialistas, la que promueve el respeto por la legislación ambiental tanto nacional como provincial. Esta fundación suministró aspectos teóricos, informes y documentos que argumentaban la inconsistencia entre el método de estimulación hidráulica y el artículo 85 de la constitución provincial que afirma que "el agua es un recurso natural, colectivo y esencial para el desarrollo integral de las personas y la perdurabilidad de los ecosistemas. El acceso al agua saludable, potable y su saneamiento es un derecho humano fundamental"[39].

También se destaca el *Movimiento Entre Ríos Libre de Fracking*, un espacio que nuclea partidos políticos (Proyecto Sur, MST, Frente Amplio progresista, Unión Cívica Radical Entre Ríos, Partido Socialista Auténtico, PCR), organizaciones agrarias como Federación Agraria de Entre Ríos y actores académicos como el programa de extensión *Por una nueva economía, humana y sustentable* de la Universidad Nacional de Entre Ríos, entre otros múltiples espacios[40]. Este Movimiento se presentó en "estado de alerta para defender el ambiente sano y un movimiento económico sostenible con energías alternativas" y se caracterizó principalmente por la protesta y la articulación con representantes legislativos, como es el caso del bloque de diputados del Frente Amplio Progresista que presentó en 2012 el primer proyecto para prohibir el *fracking* a nivel provincial[41]. Para ese entonces, la diputada provincial M. Bargagna (Frente Amplio Progresista) sostuvo: "por nuestra geología y nuestra matriz productiva, por las condiciones sociales sobre las cuales se establece

---

convencionales como no convencionales Ver: http://www.slb.com/ Fecha de consulta Noviembre de 2017.

39 Disponible en http://mbigua.org.ar/wp/wp-content/uploads/2013/07/Fracturaci%C3%B3n-hidr%C3%A1ulica-E.pdf. Fecha de consulta Agosto de 2017.

40 Disponible en http://entrerioslibredefracking.blogspot.com.ar/p/integrantes.html. Fecha de consulta Agosto de 2017.

41 La diputada María Emma Bargagna (FAP) presentó en Septiembre de 2012 el primer proyecto para prohibir el *fracking* en Entre Ríos. Tras perder estado parlamentario, el proyecto fue ingresado nuevamente a la agenda legislativa en 2015 tras el cambio de autoridades ejecutivas. Un año después obtuvo media sanción de diputados (Julio de 2016) y finalmente aprobada en 2017.

la actividad de los entrerrianos, no se puede introducir el método de fractura hidráulica porque afectaría la forma de vida y los recursos de los entrerrianos"[42].

Por último, resulta importante destacar aquellos foros y asambleas de vecinos que se movilizaron y exigieron restricciones al *fracking* en el plano municipal estrictamente, como el Foro Artiguista Entrerriano[43], el Foro Ambiental WajMapu (Chajarí), Grupo Ambiental Nogayasero, el Foro Regional contra el *Fracking*, Asamblea Paraná Libre de *Fracking*, Asamblea Popular Ambiental Colón[44], Asamblea Ciudadana Ambiental de Concordia[45] y la Asamblea Ambiental de Gualeguaychú, entre otros. Este accionar provocó un efecto *dominó* o contagio en el nivel inferior de gobierno, consiguiendo la prohibición del método a través de sucesivas Ordenanzas municipales que se sustentaron en normativas ambientales de la Constitución Nacional y Provincial. En efecto entre 2013 y 2017 se contabilizaron 37 municipios, de los 78 existentes, que prohibieron la fractura hidráulica en el ejido municipal. La mayor parte de las ordenanzas provinieron de los departamentos de Paraná, Concordia, Gualeguaychú, Uruguay y Federación, donde se ubica la mitad de la población entrerriana y donde prima la producción agropecuaria. Asimismo cabe señalar que las áreas consideradas por YPF *de exploración* (zona Paraná y Federación) fueron las que mayor resistencia y activismo vecinal generaron y, por ende, los departamentos con mayor cantidad de municipios contra el *fracking*. En simultáneo con las movilizaciones de diversos actores, los espacios de debate y las Ordenanzas municipales, en 2013 la Justicia entrerriana dio curso a un amparo ambiental contra el *fracking*, tras un pedido realizado por organizaciones sociales y políticas[46]. Este conjunto de iniciativas desde distintos espacios de acción diluyeron las aspiraciones exploratorias de Urribarri y de la compañía petrolera interesada. Finalmente, tras triunfar en las elecciones provinciales de 2015, el gobernador Bordet (PJ) dio un importante giro respecto a su antecesor y afirmó, en su discurso inaugural en la asamblea legislativa, que: "El agua está llamada a ser el recurso más

---

42 Ver: http://www.informedigital.com.ar/secciones/general/58834-reclaman-que-se-declare-a-entrerios-territorio-libre-de-fracking.htm. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

43 Ver: http://actividadentrerios.blogspot.com.ar/2014/08/con-artigas-contra-el-fracking-y-el.html. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

44 Se definen como una asamblea ambiental que lucha mediante acciones concretas por la preservación de los bienes comunes naturales, contra el saqueo, la contaminación, la exranjerización de la tierra en favor del desarrollo sustentable. Ver: http://asambleaambientalruta135.blogspot.com.ar/. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

45 Se definen como "vecinos autoconvocados que luchan por el agua y la vida de los entrerrianos". Facebook de Asamblea Ciudadana de Concordia.

46 Ver: http://www.eldiaonline.com/la-justicia-entrerriana-dio-curso-al-amparo-contra-el-fracking/ Fecha de consulta Octubre de 2017.

importante para el futuro. Más importante que los hidrocarburos y vamos a definir justamente una política para preservar este recurso. Por eso tenemos bien en claro que hay cuestiones que son incompatibles con nuestros sistemas productivos y nuestros recursos naturales que también alientan la promoción del turismo. Por eso nosotros decimos con claridad que en el cuidado de nuestros recursos no vamos a promover durante nuestra gestión exploraciones no convencionales de petróleo. Decimos con claridad que no queremos *fracking* en Entre Ríos por estos cuatro años"[47].

En línea con esas declaraciones, en 2016 el poder ejecutivo envío un proyecto a la cámara de diputados que finalmente fue fusionado con el proyecto presentado en dos oportunidades (2012 y 2015) por la diputada Bergagna (FAP), siendo aprobado por unanimidad en la cámara de diputados el 26 de abril de 2017. Esta Ley (Nº 10.477/17) prohíbe, en su artículo primero, "la prospección, exploración y explotación de hidrocarburos por métodos no convencionales, incluyendo la técnica de fractura hidráulica". Al mismo tiempo, obliga al poder ejecutivo a "promover acciones que garanticen la protección de las aguas pluviales, superficiales y subterráneas, incluyendo el Acuífero Guaraní" e invita a provincias que comparten este acuífero *a legislar en favor de su protección*. De esta manera, el caso de Entre Ríos nos refleja cómo la coalición de actores contra el *fracking* logró desarrollar múltiples mecanismos de acción en distintos niveles y poderes (Ordenanzas municipales, recurso de amparo, proyectos de ley en la cámara de diputados) que imposibilitaron el desarrollo de la técnica en la provincia.

Neuquén

La cuenca neuquina se expande por el subsuelo de cuatro provincias (La Pampa, Mendoza, Neuquén y Río Negro) y su extensión aproximada es de 120 mil km2. Dentro de esta cuenca se encuentra el yacimiento más importante de HNC de Argentina y tal vez uno de los de mayor envergadura en América Latina, denominado Vaca Muerta, con una superficie de más de 30 mil km2 localizados principalmente en la provincia de Neuquén (y una pequeña parte en el oeste de Río Negro y otra menos significativa al sur de Mendoza). Este yacimiento fue dado a conocer en 2011, cuando la compañía estaba en manos de Repsol-YPF. Según estimaciones de

47 Ver: https://www.entrerios.gov.ar/noticias/galeria/discurso-completo.pdf. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

la Energy Information Administration (2013), tendría un enorme potencial para la obtención de gas, 308 TCF, y recursos en *shale oil* que alcanzarían los 16 mil de millones de barriles, lo que implicaría multiplicar por diez las actuales reservas de Argentina[48]. Cinco meses después de la presentación de dicho yacimiento, el poder ejecutivo nacional decidió expropiar el 51% de las acciones de Repsol YPF y direccionar junto con el ejecutivo provincial y el nuevo CEO de YPF, el entrerriano M. Galuccio, un programa para otorgarle beneficios estratégicos y económicos a la firma con el fin de explotar los HNC disponibles. Hoy en día YPF posee la concesión de más de la mitad de la superficie de este mega yacimiento y realiza acuerdos con firmas petroleras de todo el mundo con el propósito de explorar y explotar este yacimiento[49]. Se trata del mega proyecto extractivo más significativo a nivel nacional, dado los volúmenes de inversión y la importancia estratégica de su producción, que cuenta con una coalición de actores a favor muy heterogénea entre los que es posible identificar no sólo a los ejecutivos tanto nacional como provincial sino también empresas petroleras, sindicatos petroleros, partidos políticos y grupo de expertos como, por ejemplo, el Instituto Argentino del Petróleo y del Gas que traccionan a favor de dicha técnica.

El inicio de la explotación no convencional en territorio neuquino ocurrió durante 2013, cuando se firmó el primer acuerdo entre las petroleras YPF y Chevron para explotar el yacimiento Loma Campana, ubicado en Vaca Muerta. Este pacto aseguraba una inversión inicial de U$S 3.000 millones con el objetivo de perforar más de 1500 pozos dentro del área concesionada y alcanzar para 2017 una producción de 50 mil barriles de petróleo y 3 millones de metros cúbicos de gas natural asociado por día. En simultáneo con la firma de este acuerdo, el ejecutivo nacional estableció, por Decreto 929/2013 (*Régimen de Promoción de inversión para la explotación de hidrocarburos*)[50], una serie de beneficios económicos e impositivos para aquellas compañías, como Chevron, que realizaran, en forma directa, una in-

48 Ver: https://www.ypf.com/EnergiaYPF/Paginas/vaca-muerta.html. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

49 Actualmente existen más de 470 pozos perforados con método *fracking* en Loma Campana y existen múltiples inversiones de empresas petroleras como Total (cuya casa matriz está en Francia, donde el *fracking* está prohibido), Exxon Mobil, Shell, Petrobras, Dow Chemical, Gazprom, Petronas, Pan American Energy, Pampa Energía, entre otras (Dirección de Provincial de Hidrocarburos y Energía. 2017, p.29).
Http://hidrocarburos.energianeuquen.gov.ar/cms/files/contenido/123/SHALE&GAS%20Summit%202017.pdf. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

50 Régimen de Promoción de inversión para la explotación de Hidrocarburos, Julio de 2013. Decreto 929/2013. Disponible enhttp://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/217314/norma.htm. Fecha de consulta Agosto de 2017.

versión no menor a U$S 1.000 en un plazo de cinco años. Los beneficios otorgados más relevantes fueron "comercializar libremente en el mercado externo el 20% de la producción de hidrocarburos líquidos o gaseosos con una alícuota del 0% de derechos de exportación", es decir, permitir a las firmas exportar sin retenciones, al tiempo que le otorga la libre disponibilidad de las divisas obtenidas de esas exportaciones, por lo que no estarán obligadas a ingresarlas al país.

El acuerdo entre YPF y Chevron fue ratificado por la legislatura provincial en 2013 a pesar de las protestas de la coalición de actores contra el *fracking*. Estos actores incluyen, ente otros, a comunidades mapuches (Lof Campo Maripe, ubicada en Vaca Muerta), ambientalistas, organizaciones de profesionales (como Observatorio Petróleo Sur o la Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas de la Patagonia), la *Multisectorial contra el fracking*[51], la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), asamblea de vecinos como *Fuera Basureros Petroleros,* diputados provinciales, obispos[52] y organizaciones estudiantiles. Si bien estos actores se encuentran nucleados contra la actividad del *fracking*, sus reclamos no son homogéneos y sus repertorios de acción resultan disímiles y escasamente coordinados.

La comunidad *Lof Campo Maripe,* ubicada en Loma Campana, argumenta no haber sido consultada para realizar dicha actividad (tal como sostiene el Convenio 169 de la OIT referido al derecho de consulta). A su vez afirma poseer de derechos ancestrales (contemplados en la constitución provincial) y derechos legales sobre esas tierras, al tiempo que considera el método extractivo como agresivo frente a su modo de vida. Esta comunidad utilizó diferentes repertorios de acción: realizó cortes de ruta o bloqueos para ingresar a yacimientos, toma de pozos de extracción, denuncias ambientales y movilizaciones. Sus acciones fueron rápidamente reprimidas por el ejecutivo provincial y nacional. En este sentido, el gobernador J. Sapag esgrimió en 2013 su postura al respecto, diciendo que "la constitución provincial es sabia: las comunidades mapuches tienen el dominio de las tierras que tradicionalmente ocupan. No que tradicionalmente ocuparon o que tradicionalmente ocuparán"[53].

---

51 Es un colectivo conformado por diferentes organizaciones, Confederación Mapuche, partidos políticos, sindicatos, ONGs y personas particulares. Tiene por objetivo informar, comunicar y denunciar el avance de la aplicación de la técnica de la hidrofractura en la extracción de hidrocarburos no convencionales y los efectos que ella produce sobre el ambiente, su ecosistema y la vida toda.

52 Diario Río Negro 7/4/2014. Disponible en http://www.rionegro.com.ar/region/iglesia-neuquina-expreso-su-temor-al-fracking-JTRN_1754468. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

53 Discurso del Gobernador Jorge Sapag, 2013. Disponible en http://www.neuqueninforma.gob.ar/discurso-del-gobernador-jorge-sapag-en-el-acto-de-entrega-de-

Dada la vasta extensión del yacimiento, vecinos de diferentes localidades comenzaron a agruparse en torno a la posible llegada del *fracking* a sus municipios. Por un lado, vecinos auto convocados de la localidad de Junín de los Andes lograron, tras recolectar firmas y sucesivas movilizaciones, que el Concejo deliberante aprobase en 2015 la primera ordenanza en toda la provincia prohibiendo expresamente la minería a cielo abierto y la hidrofractura en el municipio[54]. A este municipio le siguieron, ese mismo año, Aluminé, Zapala[55] y, en 2017, Vista Alegre. Esta última localidad reviste relevancia para este análisis ya que puede resultar gráfico para representar los conflictos socioeconómicos y las disputas interestatales. Vista Alegre posee alrededor de 3 mil habitantes volcados principalmente a la producción frutícola, siendo su principal fuente de agua (para consumo humano y abastecimiento de campos) el río Neuquén. Al mismo tiempo esta localidad se encuentra sobre la formación Punta Rosada, la cual se conoce que posee HNC, en particular *tight gas*. Consecuencia de ello es que existen múltiples planes de explotación como el que se dio a conocer en 2016 perteneciente a la firma Petrobras, quien puso en marcha una inversión de 346 millones de dólares en cuatro años para iniciar actividades en la zona. Este desembolso representa 16 millones de dólares que ingresan a la provincia en concepto de impuestos y derechos de explotación; de esta manera celebraba el acuerdo el actual gobernador Gutiérrez: "Esta vaca está más viva que nunca. No tengo dudas de la potencialidad y de la viabilidad del desarrollo de Vaca Muerta y de los recursos hidrocarburíferos convencionales y no convencionales de petróleo y gas que tiene la cuenca neuquina"[56]. Este escenario alertó a los vecinos y productores frutícolas de Vista Alegre dado el riesgo económico y socioambiental que les representaba el avance de estos proyectos extractivos aledaños a sus campos y su fuente de agua: "el petróleo nos perjudica porque están destruyendo tierra productiva y acá después no queda nada. Las escuelas son de hace 80 años, la salita

---

vehiculos-para-el-sistema-de-salud-neuquen-18-de-septiembre-de-2013/. Fecha de consulta Agosto 2017.

54 Plan B Noticia, 2015. Disponible en: http://www.planbnoticias.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=45639:2015-10-09-01-57-11&catid=46:el-pais&Itemid=71. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

55 Diario Río Negro 2015 AGREGAR LA FECHA. Disponible en http://www.rionegro.com.ar/region/zapala-prohibio-la-megamineria-para-cuidar-el-acuifero-CARN_8019590. Fecha de consulta noviembre de 2017.

56 Diario Río Negro 16/6/2016. Disponible en http://www.rionegro.com.ar/region/petrobras-comprometio-millonaria-inversion-para-desarrollar-tight-gas-XX563617. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

de primeros auxilios también", señaló el concejal Quiroga[57]. Por tal motivo surgieron la Asamblea Vista Alegre Libre de *Fracking* y Asamblea por el Agua, las que tras reiteradas movilizaciones, pedidos de informes y protestas consiguieron que el concejo deliberante aprobase por unanimidad la Ordenanza 783/16[58], la cual prohíbe la técnica de *fracking* en el ejido municipal. A diferencia de las ordenanzas dictadas en Junín de los Andes, Aluminé y Zapala, esta Ordenanza tuvo un desenlace distinto ya que un fiscal de Estado solicitó a través de una medida cautelar declarar la nulidad de la Ordenanza de Vista Alegre por no tener competencia legal para regular la actividad hidrocarburífera. Acto seguido, el Tribunal Superior de Justicia dio lugar a la solicitud y decidió suspender la ordenanza considerando que "vulnera la atribución de competencias que la Constitución Provincial prevé en materia de hidrocarburos". La resolución indica que "constitucionalmente no se autorizó a ninguna municipalidad a entrometerse bajo ningún aspecto ni de ninguna forma, en la regulación de los recursos naturales, legislando, prohibiendo la exploración y/o explotación en los yacimientos de gas y/o petróleo, sea de los denominados convencionales o no convencionales, mediante la técnica del *fracking*"[59]. Esta decisión de la justicia provincial provocó una nueva respuesta de los vecinos que decidieron cortar la ruta en defensa del agua y la economía frutícola, pero hasta la fecha no han podido impedir el avance de la extracción de HNC en sus tierras productivas.

En consecuencia, es posible advertir que la provincia de Neuquén cuenta con una coalición de actores en favor de la explotación de hidrocarburos que promocionan fuertemente la llegada del *fracking* por sus beneficios tanto económicos como en lo referido a política energética. El conjunto de actores nuclea todos los niveles de gobierno (tanto nacional, provincial como municipal) que discursivamente construyeron a Vaca Muerta como el yacimiento de la soberanía energética nacional dada su potencialidad en HNC. A su vez, la cámara de diputados provincial se ha expresado también a favor de este tipo de proyectos al igual que los sindicatos y las firmas petroleras. El peso de esta coalición de actores no sólo ha permitido un significativo avance en la explotación de HNC en la provincia sino que también ha obs-

57 Ver: http://www.opsur.org.ar/blog/2017/05/19/concejales-de-vista-alegre-que-prohibieron-el-fracking-defender-la-ordenanza-es-defender-la-salud/. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

58 Ordenanza municipal de Vista Alegre, Febrero 2017. Disponible en https://es.scribd.com/document/336944014/O-006-17#from_embed. Fecha de consulta Agosto de 2017.

59 Tribunal Superior de Justicia de Neuquén declara inconstitucional la Ordenanza municipal de Vista Alegre, Mayo de 2017. Disponible en https://www.clarin.com/economia/economia/vaca-muerta-suspenden-neuquen-ordenanza-municipal-prohibia-fracking_0_r1RT7Kdlb.html. Fecha de consulta Septiembre de 2017.

taculizado el debate y acciones por parte de los opositores al método, los cuales no lograron instalar sus reclamos en la sociedad neuquina ni tampoco obtener representación legislativa sólida. Por otra parte, las cuatro ordenanzas municipales contra el *fracking* sancionadas entre 2013 y 2017 sufrieron un fuerte revés judicial tras declararse la inconstitucionalidad de la ordenanza de Vista Alegre por parte de la justicia provincial. Al mismo tiempo los reclamos judiciales y territoriales de las comunidades originarias asentadas en yacimientos no prosperaron, motivo por el cual actualmente intentan visibilizar ésta problemática ante organizaciones no gubernamentales internacionales como Amnistía Internacional o 350.org.

5. Sistema Político de Entre Ríos y Neuquén

En esta sección analizaré el sistema político de cada provincia a partir de cuatro variables para determinar si el éxito o fracaso de las coaliciones a favor y en contra del *fracking* guarda alguna relación con el grado de pluralidad del sistema político. Se considerará que el grado de pluralidad de un sistema político será mayor cuanto: 1) mayores sean las alternancias de fuerzas políticas en el ejecutivo provincial, 2) mayor sea la competitividad entre partidos políticos en elecciones a gobernador, es decir, cuando sea menor la ventaja en puntos porcentuales entre el partido oficialista y el opositor (*ventaja oficialista*), 3) mayor sea el número de partidos con asientos legislativos y 4) mayores sean los Índices de Fragmentación Legislativa.

5.1 Entre Ríos

Desde el retorno a la democracia en 1983 hasta la actualidad, en Entre Ríos se llevaron a cabo 9 elecciones para poder ejecutivo y legislativo (diputados y senadores). Es posible reconocer a lo largo de estos 34 años dos etapas bien definidas en este sistema político. La primera de ellas comprende de 1983 a 2003 y se caracterizó principalmente por la vigencia la Constitución provincial de 1933, la cual impedía al poder ejecutivo ser reelecto tras cumplir un mandato de cuatro años (art. 120). Dicho diseño institucional hizo posible cierta alternancia entre partidos y líderes de dos fuerzas políticas, nos referimos a la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ). En total, durante ese período se contabilizaron tres alternancias entre estas fuerzas políticas, es decir donde el partido opositor logró superar en los sufragios a la fuerza oficialista. La primera ocurrió en 1987 cuando

el PJ logró derrotar a la UCR; la segunda en 1999 cuando Montiel, líder de la UCR triunfó por sobre el PJ y finalmente en 2003 cuando el PJ retornó al poder ejecutivo. Hasta 2003 las fuerzas políticas no lograron superarse entre sí por amplios márgenes de votos, lo cual refleja un escenario de mayor competencia entre partidos. No obstante ello, a partir de 2003 es posible reconocer una nueva etapa por dos características centrales. Por un lado, el declino electoral constante de la UCR hizo posible que el PJ se afianzara en el poder ejecutivo hasta la actualidad, obteniendo importantes ventajas electorales como la de 2011, cuando alcanzó una diferencia de 37% de los votos respecto a la alianza radical (Lenarduzzi 2013). Por otro lado, la continuidad del PJ en el poder fue favorecida por la reforma constitucional de 2008 que posibilitó la reelección del gobernador por un mandato de cuatro años más.

Por su parte, el poder legislativo entrerriano contiene dos cámaras, la cámara de diputados y la de senadores (actualmente compuestas, tras la reforma constitucional de 2008, por 34 y 17 integrantes respectivamente, las cuales se renuevan totalmente en cada sufragio). Dado el diseño institucional, "los diputados serán elegidos en distrito único, por un sistema de representación proporcional; pero que asegure al partido mayoritario la mayoría absoluta de la representación[60]" y su candidatura se encuentra adherida a la del candidato a gobernador, lo cual aumenta las posibilidades de que la mayoría de las bancas respondan al signo político del gobernador triunfante (Lenarduzzi 2013). Esto se refleja en los resultados de todas las elecciones desde 1983 a 2015, donde el partido ganador obtuvo más del 50% de los asientos legislativos (15 sobre 28 hasta 2007, y 18 o más sobre 35 tras la reforma constitucional). Por su parte, los senadores "serán elegidos a razón de uno por cada departamento y a simple pluralidad de votos[61]". Este esquema permitió, por ejemplo, que en la elección de 2011, cuando el oficialismo (FPV-PJ) alcanzó la reelección tras una holgada victoria de 37 puntos respecto de su contendiente, el oficialismo obtuviese la totalidad de la cámara.

A partir de los datos extraídos del Atlas Electoral de Andy Tow, la Tabla refleja el Número Efectivo de Partidos (NEP)[62] y el Índice de Fragmentación legislativa

60 Artículo 91 de la Constitución de Entre Ríos.

61 Artículo 90 de la Constitución de Entre Ríos.

62 Fórmula elaborada por Laakso y Taagepera (1979) que nos permite calcular la cantidad efectiva de fuerzas políticas relevantes dentro de un cuerpo legislativo.

(IFl)[63] tanto en la cámara de diputados como en la de senadores. El promedio de NEP de la cámara de diputados provincial en el período 1983-2015 es de 2,30 y para la cámara de senadores es de 1,71; mientras que el Índice de Fragmentación es de 0,56 en diputados y 0,38 en senadores. A la luz de estos datos es posible describir a la cámara de diputados como más representativa y plural que el senado. No obstante, ambas cámaras reflejan la tendencia hacia un bipartidismo provincial con escasa relevancia de partidos alternativos y por ende una escasa fragmentación legislativa.

Número Efectivo de Partidos e Índice de Fragmentación Legislativa para las Cámaras de Diputados y Senadores de Entre Ríos 1983-2015.

	1983-1987	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019
Diputados NEP	1,99	2,12	2,12	2,24	1,99	2,43	2,70	2,57	2,55
Diputados IFL	0,50	0,53	0,53	0,55	0,50	0,59	0,63	0,61	0,61
Senado NEP	1,64	1,88	1,97	1,97	1,84	1,44	1,44	1	2,21
Senado IFL	0,39	0,47	0,49	0,49	0,46	0,30	0,30	0	0,55

Tabla Nº 1. Elaboración propia a partir de los datos extraídos del Atlas Electoral de Andy Tow[64].

5.2 Neuquén

Si algo caracteriza al sistema político neuquino es la vigencia del Movimiento Popular Neuquino (MPN) a casi seis décadas de su nacimiento. De las 11 elecciones totales en la provincia (desde la década de 1960 hasta la actualidad), triunfó en todas ellas, abandonando el poder sólo en períodos de facto. En otras palabras, en Neuquén aún no ha habido alternancia dentro del poder ejecutivo, observándose

63 Índice elaborado por Douglas W. Rae, cuyo rango varía entre 0 (situación hipotética que indicaría que todos los votantes se inclinarían por el mismo partido, o que todos los escaños pertenecen al mismo partido) y 1 (cuyo significado sería el inverso).

64 Atlas electoral de Andy Tow. Disponible en http://www.andytow.com/blog/. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

además una amplia y constante ventaja oficialista respecto de sus opositores en las elecciones a gobernador durante todo el período bajo estudio, lo que le permite al gobernador obtener el dominio de la legislatura (ver Tabla Nº 4 más abajo). Esto nos lleva a identificar tres aspectos del partido provincial más relevante en el plano nacional, dada su representatividad electoral y su constancia en el tiempo. Primero, su surgimiento en 1961 se halla íntimamente vinculado a la proscripción del peronismo, de ahí su dinámica propia y su pronta asociación con el sindicalismo petrolero. Segundo, el manejo del poder ejecutivo le permitió dominar de forma ininterrumpida los recursos del estado (obtención de regalías petroleras por ejemplo) y generar a partir de ello altos niveles de empleo público. De estos dos aspectos se desprende uno último, que refiere a la construcción de una identidad (que se refleja en el alto porcentaje de afiliados) que ha podido sortear los contextos nacionales y que presenta en la actualidad distintos bandos e internas. Podríamos caracterizar entonces al sistema político neuquino como un sistema político de escasa competencia extrapartidaria (Polischuk y Quayaq, 2013).

Desde 1983 hasta 2015, el MPN ha triunfado en todos los sufragios a gobernador y resultó ser el partido con mayor cantidad de bancas en la unicameral provincial. Durante este período el MPN consiguió en términos porcentuales entre un 35 y 65% de las bancas, siendo el período actual (2015-2017) el de menor hegemonía. Es posible distinguir dos etapas: la primera entre 1983 y 1994, cuando el MPN mantuvo un margen abultado respecto a sus opositores (PJ y UCR) y al mismo tiempo dominó la cámara con más del 60 % de las bancas, y la segunda, que comienza tras la enmienda constitucional de 1994, la cual aumentó la cantidad de legisladores de 25 a 35 y pasó del sistema mayoritario a uno de reparto proporcional basado en la fórmula D´Hondt con un piso de 3%. Este nuevo escenario posibilitó, como se puede apreciar en la Tabla 2 basada en los datos extraídos del *Atlas Electoral de Andy Tow*, un aumento sostenido de representatividad de nuevos partidos y, en consecuencia, un mayor grado de fragmentación legislativa. El promedio de estos índices desde 1983 hasta 2015 refleja un 3,2 para el NEP y un 0,63 para el Índice de Fragmentación Legislativa. No obstante ello, es necesario recalcar que el MPN utilizó como estrategia, frente al nuevo escenario normativo, asociarse a pequeños partidos para captar más bancas. Estos partidos "satélite"[65] resultan ser aliados políticos

65 Partidos políticos que acompañaron la fórmula del Movimiento Popular Neuquino de 2003 a la fecha: Movimiento de Integración y Desarrollo, Partido Nuevo Neuquén, Partido Opción Federal, Servicio y Comunidad, Unión Popular, Partido Adelante Neuquén, Frente Integrador Neuquino, Frente Popular por la Dignidad, Apertura Popular Neuquén.

que apoyan a los candidatos a gobernador del MPN y en la cámara acompañan los proyectos oficialistas. En efecto, las bancas conquistadas por los partidos aliados le brindaron al oficialismo el control de la cámara y con ello la posibilidad de gobernar sin la necesidad de negociar con la oposición (Polischuk y Quayaq, 2013). Entonces, la cámara de legisladores refleja, desde la enmienda constitucional de 1994, altos índices de fragmentación y Número Efectivo de Partidos. Pero, si bien ello nos demuestra la participación de nuevos actores en la unicameral, no debe ser entendido como una pérdida de control legislativo por parte del MPN sino que resulta una estrategia novedosa que consiste en un sistema de alianzas con partidos de baja envergadura que, ante la escasa competencia entre partidos, apoyan al candidato a gobernador del MPN y consiguen bancas en la legislatura.

Tabla Nº 2 Número Efectivo de Partidos e Índice de Fragmentación Legislativa para la cámara de diputados en la Provincia de Neuquén 1983-2015.

	1983-1987	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019
Diputados NEP	1,92	1,92	1,92	2,25	2,66	3,59	3,59	5,92	6,00
Diputados IFL	0,48	0,48	0,48	0,56	0,62	0,72	0,72	0,83	0,83

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos del Atlas Electoral de Andy Tow[66].

Datos comparados

En síntesis, tras haber descripto brevemente las variables de cada sistema político subnacional, es posible afirmar que las dos provincias poseen actualmente un mismo diseño institucional en lo referido a la reelección del poder ejecutivo, las cuales permiten la misma por un solo mandato consecutivo. No obstante ello es posible hallar diferencias en torno al número de alternancias de las fuerzas políticas en el gobierno provincial. El partido provincial MPN ha tenido un rol protagónico en la construcción del sistema político neuquino, con un gran caudal de votos que lo distancian de sus partidos adversarios. Esto le ha permitido obtener una destacada ventaja oficialista de forma constante e ininterrumpida desde 1983 hasta 2015 consolidando así sus oportunidades de reelección. Con lo cual podríamos afirmar que si

66 Atlas electoral de Andy Tow. Disponible en http://www.andytow.com/blog/. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

comparamos los tres sistemas políticos, el MPN es aquella fuerza política que posee mayores chances de ser reelecta en el nivel subnacional, dada la escasa competencia entre partidos y la destacada ventaja oficialista respecto a sus contrincantes, lo cual condiciona las capacidades de influencia de opositores. Por su parte, Entre Ríos evidencia un sistema político con dos fuerzas competidoras con escasa ventaja electoral entre sí; permitiendo tres alternancias en el poder ejecutivo (ver Tabla 4). Hasta aquí, estas dos variables nos permiten suponer que en Neuquén las posibilidades de que la coalición contraria al *fracking* tenga incidencia serán menores que en los sistemas políticos de Entre Ríos.

Tabla Nº 4. Ventaja oficialista y número de alternancias en el poder ejecutivo en Entre Ríos y Neuquén para las elecciones ejecutivas desde 1983 a 2015.

	Entre Ríos	Neuquén
Ventaja oficialista		
1983	9	23
1987	6	18
1991	5	22
1995	2	47
1999	2	8
2003	10	37
2007	28	13
2011	37	12
2015	3	9
Promedio	11,3	21
Número de alternancias de fuerzas políticas en el ejecutivo	3	0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos del Atlas Electoral de Andy Tow. La ventaja oficialista expresa la diferencia en puntos porcentuales entre la fuerza ganadora y la segunda fuerza.

No obstante ello, si observamos los promedios del Número Efectivo de Partidos y el Índice de Fragmentación legislativa para las dos provincias en el período 1983-2015, es posible señalar que la unicameral neuquina resulta ser la de mayor Número Efectivo de Partidos y por ende mayores Índices de Fragmentación Legislativa

tiene. En contraposición, los datos referidos a Entre Ríos demuestran un esquema político que tiende a representar a sólo dos fuerzas políticas en el cuerpo legislativo siendo el NEP y el IFL más bajo que en el caso neuquino. Pero, en rasgos generales, los dos sistemas políticos suelen ser bastante similares (ver Tabla 5).

Entonces, a luz de los resultados obtenidos por las coaliciones de actores en cada provincia y tras haber analizado las cuatro variables del sistema político subnacional, es posible concluir que sólo las dos primeras variables (alternancia en el ejecutivo provincial y ventaja oficialista en las elecciones a gobernador) nos permitirían responder a la pregunta que guía este trabajo, en contraposición a los niveles de NEP e IFL, los cuales no arrojan diferencias sustanciales entre los dos sistemas políticos, con lo cual no resultan explicativos para este estudio.

Tabla Nº 5. Promedio de Número Efectivo de Partidos (NEP) e Índice de Fragmentación Legislativa (IFL) para Entre Ríos y Neuquén en el período 1983-2015.

	NEP		IFL	
	Diputados	Senado	Diputados	Senado
Entre Ríos	2,30	1,71	0,56	0,38
Neuquén	3,30		0,63	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos del Atlas Electoral de Andy Tow.

6. Matriz económica subnacional

Como señalé al comienzo, el grado de diversificación de la matriz económica estará determinada por: 1) el tamaño y la diversificación del Producto Bruto Geográfico, 2) la concentración de la canasta exportadora, 3) el índice de empleo estatal[67] y 4) la trayectoria hidrocarburífera subnacional, es decir, qué tan relevante resulta la extracción de hidrocarburos en la composición del PBG. A continuación analizaré las dos provincias en cuestión a partir de estas variables.

67 La utilización de fondos públicos para generar empleo podría impactar a favor de la fuerza oficialista.

6.1 Entre Ríos

Según el último informe elaborado por la Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Entre Ríos (2015), el Producto Bruto Geográfico alcanzó los 125 mil millones de pesos en 2014, compuesto en un 54% por el sector de servicios y en un 46% por el sector productor de bienes, dentro del cual se destacan las actividades de "Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura" la cual tiene una participación del 21,2% del Valor Agregado Bruto total, seguido por la "industria manufacturera" con el 17,7%, que refiere principalmente a la elaboración de productos alimenticios.

Por otra parte, las exportaciones de la provincia, según el último dato disponible del Ministerio de Economía (MECON, 2015a), alcanzaron los US$ 1.533 millones, correspondiendo el 54% a productos primarios, el 38% a productos agroindustriales y el 8% a productos industriales. Entre los diez principales productos de la canasta exportadora, se destacan la industria avícola (24%), la soja, (18%), los cereales (17%), las frutas y cítricos (5%) y el complejo ganadero (3%). Además, la provincia es la principal productora de carnes de aves a nivel nacional, con más del 45 % de la producción nacional, lo cual representa en términos de empleabilidad más de 100 mil puestos de trabajo (directos e indirectos) y es el tercer productor de ganadería bovina del país. En consecuencia, los diez principales productos de exportación no alcanzan el 70% del total, lo cual evidencia que la matriz productiva entrerriana se encuentra altamente diversificada en diferentes productos primarios y carece por completo de trayectoria hidrocarburífera.

En lo referido al empleo público, la provincia contaba en 2015, según datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas[68], con 59 empleados públicos cada mil habitantes, lo cual la ubica en un nivel intermedio en lo referido al empleo público subnacional si lo comparamos con el resto de las provincias, teniendo presente que el promedio entre todas las provincias alcanzó ese año los 66 empleados públicos cada mil habitantes.

En resumen, Entre Ríos posee una gran diversidad productiva y no tiene antecedentes de explotación de hidrocarburos (a diferencia de Neuquén). Esta particularidad nos muestra dos cuestiones centrales. Por un lado, la provincia cuenta con sectores económicos diversos de gran relevancia que pueden entrar en tensión e incompatibilidad con el *fracking*. Por otro lado, el gobierno tiene menores incenti-

68 Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Disponible en http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/gasto_medio.php. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

vos para avanzar con una actividad socialmente rechazada al poseer fuentes alternativas de recaudación ligadas a estos sectores productivos significativos.

6.2 Neuquén

En Neuquén, el Producto Bruto Geográfico alcanzó para 2014 un total de 87 mil millones de pesos, representando el rubro minería (el cual consiste en un 99% en extracción de gas y petróleo) el sector de mayor peso relativo del PBG con una participación del 35% del total (Dirección Provincial de Estadística y Censos de la provincia de Neuquén, 2015).

Por su parte, los dos principales complejos de exportación son el complejo petrolero-petroquímico, que significa (según datos de 2015) más del 51%, y el complejo frutícola, que representa un 33% del total exportado (MECON, 2015b). Es decir, que 8 de cada 10 productos que exporta la provincia pertenecen a estas ramas productivas, con lo cual podemos decir que posee una canasta exportadora muy concentrada.

El sector hidrocarburífero representa entonces para el estado provincial el acceso de ingentes recursos provenientes de la renta hidrocarburífera y cánones de exploración, los cuales son reorientados, en gran medida, a la generación de empleo y obra pública. Del total de ingresos corrientes de 2014, el 27% ingresó en concepto de regalías y cánones extraordinarios. Sin embargo, fue en 2002 cuando las rentas petroleras alcanzaron el nivel más alto, con un 65% del presupuesto total provincial (Pilatti, 2015). Todos estos datos posicionan a Neuquén como una de las provincias donde los hidrocarburos tienen mayor participación, y por ende, generan mayor dependencia.

La provincia de Neuquén tiene una vasta trayectoria hidrocarburífera que comenzó a comienzos de siglo XX cuando se hallaron los primeros yacimientos de petróleo, alcanzando su pico de producción en 1998 para el petróleo y en 2004 para el gas. En la actualidad suministra el 21% del petróleo y el 45% del gas a nivel nacional. No obstante ello, en los últimos años se ha registrado una importante caída de la producción de hidrocarburos debido al descenso constante de reservas convencionales. Entre 2004 y 2012, por ejemplo, la producción de gas se redujo un 48% en tanto que la de petróleo cayó un 32% (Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias, 2015b). Esto implicó un nuevo escenario adverso

con una caída en la producción muy significativa y constante entre el 2000 y 2010; por ello, el hallazgo en 2010 del yacimiento Loma Campana[69] (el más importante a nivel nacional de HNC) adquirió una relevancia significativa para el ejecutivo y legislatura provincial en pos de recuperar los ingresos provenientes de la explotación de los mismos.

En lo referido al empleo público, Neuquén se encuentra entre las cinco provincias con mayor cantidad empleados estatales por habitante. Según datos elaborados por la Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (2015b), la administración pública provincial empleó 56 mil trabajadores en el año 2013, mientras que el sector privado generó 101 mil puestos de trabajo, lo cual implica que más del 30% de los empleos formales son sustentados con fondos públicos. Los rubros más importantes de acuerdo a la cantidad de personas empleadas en 2013 son: la administración pública[70] y enseñanza (31%), comercio (13%), servicios (13%), explotación de minas y canteras (8,2%), construcción (7,5%), industria (4,5%) y agricultura (3,1%). En el mismo sentido los indicadores suministrados por el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas[71] señalan que para 2015 la provincia alcanzó los 99 empleados públicos cada mil habitantes, lo que representa un crecimiento constante de 16 puntos porcentuales si tomamos el período 2003-2015.

Entonces, la matriz productiva neuquina (en lo que refiere tanto al PBG como a la canasta exportadora) se halla íntimamente relacionada a la explotación intensiva de recursos naturales no renovables, la cual emplea en forma directa sólo al 8,2% de la población económicamente activa en la provincia (aproximadamente 13 mil puestos de trabajo según los datos de la Dirección Nacional de Relaciones con las Provincias de 2013), pero que genera altos ingresos públicos a través de regalías, las cuales resultan indispensables para sostener los altos índices de empleo público y obras a nivel subnacional. En este escenario, la estrepitosa caída de las reservas de yacimientos convencionales y, por ende, de la producción provocaron una fuerte preocupación en los sucesivos gobiernos del MPN y de los ejecutivos nacionales (si tenemos en cuenta que la participación de Neuquén en la producción de gas representa un 47% y en la producción de petróleo 20% del total nacional). En este sentido, el hallazgo del principal yacimiento de HNC, y con ello la llegada del *fracking,*

69 El área Loma Campana es la principal productora de petróleo y gas de la formación Vaca Muerta. Tiene una participación del 86 % en la producción de petróleo anual y un 67% en la de gas en el nivel provincial.

70 Incluye puestos de gestión pública, servicios de defensa y seguridad para el año 2013.

71 Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. Disponible en http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/gasto_medio.php. Fecha de consulta Noviembre de 2017.

generó un alivio ante la crisis energética y económica. A modo de ejemplo, para 2016, es decir en menos de 5 años de extracción, el porcentaje de participación anual de los HNC en la producción total provincial alcanzó el 30%.

Datos comparados

En síntesis, el análisis de las variables económicas (ver Tabla 6) nos permite concluir que existe una relación positiva entre la diversidad de la matriz económica subnacional, por un lado, y la configuración y capacidad de incidencia de las coaliciones de actores, por el otro. En efecto, Entre Ríos carece por completo de trayectoria hidrocarburífera y evidencia una mayor diversidad de la matriz económica, presentando una multiplicidad de actores económicos de relevancia que se oponen al *fracking*, lo que hace esperar que aumenten las posibilidades de incidencia de la coalición contraria a la actividad. En contraposición, Neuquén resulta una economía extremadamente dependiente de la explotación de recursos no renovables, al tiempo que posee una vasta trayectoria hidrocarburífera que otorga un fuerte peso a los actores económicos vinculados a los hidrocarburos; en consecuencia es de esperar que la coalición de actores en favor del *facking* se imponga en pos de impulsar la actividad.

7. Conclusiones

El hallazgo de HNC y su posible extracción a través de la técnica *fracking* no sólo ha ampliado la frontera energética a nivel global a comienzos de este siglo sino que también ha generado un intenso debate en torno a su posible impacto ambiental. En este escenario, el territorio argentino se encuentra posicionado entre los más relevantes dadas las reservas no convencionales que ostenta. Tras el descenso constante en la producción y en las reservas de pozos convencionales, (lo cual derivó en una severa crisis energética y déficit fiscal), el estado nacional impulsó a partir del año 2010 proyectos de exploración y extracción de HNC en múltiples provincias. Sin embargo, las respuestas de los gobiernos provinciales y municipales no resultaron uniformes; por el contrario, es posible observar respuestas de promoción y de restricción a este método de acuerdo a la provincia en cuestión. En tal sentido, este trabajo exploró la configuración y el peso de las coaliciones de actores tanto a favor

como en contra del *fracking* en dos provincias argentinas, vinculándolos con las características políticas y económicas de cada provincia.

Como advertíamos en un comienzo, es posible distinguir dos coaliciones estado-sociedad que confrontan entre sí respecto a la implementación o no del *fracking* en las dos provincias en cuestión: por un lado, aquella que se inclina por advertir los riesgos socio-ambientales que produce la actividad y que busca restringir la actividad y, por el otro, la coalición promotora que considera al *fracking* como una oportunidad histórica para lograr el autoabastecimiento energético y conseguir beneficios económicos. Cabe destacar también que las coaliciones no son idénticas al interior de cada provincia ni son estáticas. En Entre Ríos la coalición en favor del *fracking* estuvo liderada en un comienzo por el ejecutivo provincial, la firma Repsol-YPF y el estado nacional. Mientras que la coalición contraria fue integrada por vecinos, productores rurales, ambientalistas, partidos políticos y organizaciones de profesionales, los cuales lograron la sanción de 37 ordenanzas de prohibición en el nivel municipal de gobierno y tiempo después la sanción de una ley provincial que prohibió la actividad en todo el territorio provincial. En Neuquén, los principales actores que impulsaron el *fracking* fueron los ejecutivos de los tres niveles de gobierno, compañías petroleras nacionales e internacionales, sindicatos petroleros, organizaciones de profesionales y partidos políticos los cuales hicieron posible avanzar con la explotación de recursos no convencionales a pesar del fuerte rechazo de comunidades mapuches, ambientalistas, vecinos, productores frutícolas, partidos políticos y obispos provinciales.

A la luz de los casos examinados, es posible afirmar que la matriz económica subnacional moldea tanto la configuración como la capacidad de incidencia de las coaliciones de actores en las políticas de recursos naturales. En efecto las variables económicas estudiadas nos demuestran que, en una provincia con larga trayectoria hidrocarburífera, una canasta exportadora concentrada, altos niveles de empleo estatal y, por ende, un Producto Bruto Geográfico dependiente de hidrocarburos, como sucede en el caso de Neuquén, las posibilidades de que la coalición a favor del *fracking* prospere son muy altas (ver Tabla 6). En contraposición, una economía más diversificada, con mayor tamaño y diversificación del Producto Bruto Geográfico, menores niveles de empleo estatal y escasa o nula trayectoria hidrocarburífera, como en Entre Ríos, permite el surgimiento de múltiples actores que se oponen a la actividad disminuyendo visiblemente las posibilidades de implementación del *fracking*.

Por su parte, las variables del sistema político analizadas no resultan concluyentes para la pregunta que guía este trabajo pero sí pueden aportar a nuestra com-

prensión. Siguiendo el orden establecido, las dos primeras variables, vinculadas a la alternancia del ejecutivo y la competitividad entre partidos o ventaja oficialista, nos muestran que las coaliciones en contra del *fracking* no consiguen instalar su reclamo en aquellos sistemas políticos que carecen de alternancia electoral y ostentan baja competencia entre partidos. En efecto, Neuquén evidencia un claro dominio del ejecutivo por parte del partido provincial MPN, quien tiene una amplia ventaja electoral respecto a sus partidos opositores y altas probabilidades de ser reelecto en cada elección. Estas características que se mantienen ininterrumpidamente desde la década de 1960 le permiten tomar decisiones de modo altamente centralizado. En consecuencia, el MPN promotor de la explotación hidrocarburífera, ha llevado adelante el método *fracking* en la provincia al tiempo que obstaculizó e impidió el avance de la coalición de actores en contra. Mientras tanto, el sistema político de Entre Ríos evidencia alternancias de fuerzas políticas en el poder ejecutivo y una mayor competencia electoral (si estudiamos la distancia de votos entre el partido oficialista y opositor desde 1983 a la fecha) y es en ésta provincia donde se produjeron más movilizaciones y ordenanzas municipales en contra del *fracking*. El caso de Entre Ríos nos muestra tres alternancias de fuerzas políticas en el poder ejecutivo, caracterizándose principalmente por una disputa electoral entre la UCR y el PJ. A su vez, cabe destacar que tras la última y reñida elección de 2015, el nuevo ejecutivo, de igual signo político que su predecesor pero con una posición más débil si observamos la ventaja electoral, decidió dejar atrás las aspiraciones hidrocarburíferas tras el fuerte rechazo social que se manifestó en las 37 ordenanzas municipales y brindó su apoyo en ambas cámaras para que se aprobara el proyecto de Ley que prohíbe el *fracking* en toda la provincia. Por su parte, la variables vinculadas al Número Efectivo de Partidos y el Índice de Fragmentación legislativa no demuestran diferencias sustanciales entre las dos provincias en cuestión, lo cual no contribuye a responder por qué en Entre Ríos, con un menor NEP e IFL que Neuquén, por ejemplo, la coalición contraria al *fracking* logró instalar su demanda en las cámaras y conseguir la única ley provincial restrictiva del método a nivel nacional. Por su parte los mayores promedios de NEP e IFL en Neuquén no aseguraron la participación o incidencia de actores o partidos minoritarios en contra del *fracking* en la cámara legislativa. Como señalaba anteriormente, estos datos deben ser analizados a la luz de las alianzas que establece el MPN como partido hegemónico con partidos de baja envergadura (afines al ejecutivo provincial y sin posibilidades electorales de alcanzar la gobernación). Este acuerdo permite a los partidos pequeños acceder a una banca legislativa al tiempo que asegura al MPN un mayor control sobre la cámara y un mayor caudal de votos para los candidatos a gobernador.

Para finalizar, en lo que respecta al nivel inferior de gobierno, los municipios, es posible advertir dos aspectos relevantes que se vinculan y se desprenden del análisis de las variables económicas y políticas. Por un lado, los casos muestran que las 40 ordenanzas impulsadas en las provincias bajo estudio se hallan íntimamente relacionadas a la economía vigente en cada localidad, sea esta producción frutícola, turismo o producción agropecuaria; en consecuencia los actores vinculados a las mismas se opusieron a la llegada del *fracking* por un temor ambiental pero también económico. En términos políticos, es posible señalar que los municipios resultaron ser el canal democrático más accesible y rápido para manifestar la desaprobación de las coaliciones contra el *fracking*. Sin embargo, dichas ordenanzas restrictivas dependen en gran medida de la decisión política del ejecutivo provincial que puede, tal como demuestra el caso de Vista Alegre (Neuquén), considerarlas inconstitucionales y recurrir al poder judicial provincial para que se expida sobre la competencia del municipio para regular recursos naturales.

En conclusión, las diferencias entre las provincias respecto al peso de las coaliciones de actores que promueven o pretenden restringir el *fracking* se explican con mayor fuerza a través de las variables económicas analizadas previamente. Las mismas demuestran que son determinantes no sólo en la conformación de las coaliciones de actores provinciales sino también en su capacidad de incidencia. Mientras tanto, sólo las variables políticas vinculadas a las elecciones ejecutivas (competencia electoral y alternancia de fuerzas políticas) parecen aportar elementos para una mayor comprensión sobre por qué prosperan ciertos actores, en tanto que las variables referidas a la composición de la legislatura provincial no contribuyen a explicar las diferencias entre los casos analizados.

Bibliografía

Arroyo, A y F. Cossio. 2015. *Impacto Fiscal de la volatilidad del precio del petróleo en América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago de Chile.*

Calvo, E. y M. Escolar. 2005. *La nueva política de Partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.

Cardarello, Antonio. 2011. "El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007)". Revista SAAP, 5 (2): 153-194.

Carpenter, Daniel P. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Christel, Lucas 2016. Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas: los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009).Tesis de Doctorado en Ciencia Política. San Martín: EPyG-UNSAM.

Christel, Lucas G., and Ricardo A. Gutiérrez. 2017. "Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina." *Journal of Environment & Development* 0 (0): 1–26. doi:10.1177/1070496517701248.

Delamata, G. (2012). Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de "sustentabilidad fuerte" en el sector extractivista megaminero. *Entramados y Perspectivas*. Dossier Nº 3.

Di Sbroiavacca, *Nicolás*. *2013*. "Shale Oil y Shale gas en Argentina. Estado de situación y perspectiva". Bariloche: Fundación Bariloche.

Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de Entre Ríos. 2015. Producto Bruto Geográfico. Informe preliminar año 2014. Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas, Provincia de Entre Ríos.

Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias. 2015b. Informes provinciales: Neuquén.

Dirección Provincial de Estadística y Censos de la provincia de Neuquén. 2015. *Informe Producto Bruto Geográfico*. Ciudad de Neuquén: Gobierno de la provincia de Neuquén.

Energy Information Administration. 2011. *World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States*. Washington: U.S. Department of Energy, Estados Unidos.

Energy Information Administration. 2013. *Technically Recoverable Shale Oil and Shale Gas Resources: An Assessment of 137 Shale Formations in 41 Countries Outside the United States*. Washington: U.S. Department of Energy, Estados Unidos.

FAO. 2013. Áreas de riego en la provincia de Entre Ríos.

FAO. 2015. Características demográficas, económicas y sociales de la provincia del Neuquén.

Gervasoni, C. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics,* Nº62, Abril, 302-40.

Gibson, Edward. 2004. "Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insightts." En *Federalism and Democracy in Latin America,* ed. E. Gibson. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Gil, S. y G. Dutt. 2016. "Energía, Panorama global". *Revista Ciencia Hoy* Vol.25, Nº 147.

Gutiérrez, Ricardo A. 2010. "When Experts Do Politics: Introducing Water Policy Reform in Brazil." *Governance – An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 23 (1): 59–88.

Gutiérrez, Ricardo A. 2017. «La confrontación de coaliciones sociedad-estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015)». *Revista SAAP* 11 (2):283-312.

Gutiérrez, Ricardo A. y Fernando J. Isuani. 2014. "La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina." *Revista de Administração Pública* 48 (2): 295-322.

Hochstetler, Kathryn, and Margaret E. Keck. 2007. *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham & London: Duke University Press.

Instituto Argentino del Petróleo y el Gas. 2009. *El abecé del Petróleo y del Gas en el mundo y en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina.

Lenarduzzi, J. 2013. *La ventaja oficialista en la provincia de Entre Ríos (1983-2011)*. CIPPEC Documento de Trabajo Nº 110.

McMann, K. (2006). Economic Autonomy and Democracy. Hybrid Regimes in Russia and Kyrgyzstan. New York, Cambridge University Press.

MECON. 2015a. "Fichas provinciales de la Subsecretaría de Planificación Económica: Entre Ríos".

MECON. 2015b. "Fichas provinciales de la Subsecretaría de Planificación Económica: Neuquén".

Pilatti, M. 2015. "Finanzas provinciales y actividad económica en la tierra de Vaca Muerta"XXXIII Reunión Plenaria del Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina.

Polischuk, Luciana y María Victoria Quayaq. 2013. *La ventaja del oficialismo en Neuquén*. CIPPEC Documento de Trabajo Nº 111.

Svampa, M y E. Viale. 2014. *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz.

Tamayo Sáez, Manuel. 1997. "El análisis de las políticas públicas." En La nueva administración pública, ed. Rafael Bañón y Ernesto Carrillo. Madrid: Alianza Universidad, 281-312.

La cultura como herramienta en la construcción de ciudadanía: El "Tríptico de la Imaginación" de la ciudad de Santa Fe (2008/2017)[1].

MAELA PASCULLO
Universidad Nacional del Litoral (UNL)

Resumen

El trabajo se propone indagar el rol de la cultura como instrumento de cambio estructural, multidimensional y dinámico en los procesos ligados a la construcción de ciudadanía. A partir del estudio de un caso, se hace foco en la etapa del análisis conceptual del diseño de la política pública. En tal sentido, se busca jerarquizar esta etapa evidenciando que el análisis del diseño no solo permite estudiar la racionalidad y coherencia de una estrategia de intervención sino que también facilita identificar marcos analíticos que posibiliten la proposición de mejoras en el ámbito concreto de diseño de estrategias y realizar conceptualizaciones teóricas a partir de su análisis.

Desde allí, el trabajo se enfoca en reconocer la problemática social a la cual la política pública procura brindar respuesta, teniendo en cuenta el diagnóstico elaborado por el gobierno provincial; identificar desde qué perspectiva teórica se trabajan las nociones de cultura, de construcción de ciudadanía, y la relación entre ambos campos en el diseño de una determinada política pública. Asimismo se propone analizar, en términos generales, las estrategias que se ponen en funcionamiento para fortalecer la construcción de ciudadanía en contextos de debilitamiento de la pertenencia a la comunidad y del ejercicio de la ciudadanía. Por último, se configura un espacio de reflexión acerca de tendencias y tipologías de gestión cultural y una puesta en relación con casos análogos en el contexto de las ciudades latinoamericanas en la actualidad.

Palabras clave: Ciudadanía / Políticas Públicas Culturales / Espacio Público / Análisis Conceptual del Diseño

1 Esta ponencia se basa en el Trabajo Final de Carrera de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional del Litoral, aprobado el día 26 de febrero de 2018.

Introducción

El desmantelamiento de los Estados de bienestar hacia finales de los años 80 en los países centrales como EEUU y Gran Bretaña trajo consigo no sólo el debilitamiento de los derechos sociales y su marco regulatorio desde donde pensar la situación de los excluidos, sino también implicó la desintegración de los principios organizadores de la solidaridad (Rosanvallón, 1997 citado por Candioti, 2012). En vistas de la profunda crisis Pierre Rosanvallón (1997) considera que "(...) la salida es compleja y no puede sino involucrar a toda la sociedad porque, para refundar los mecanismos productores de solidaridad y crear nuevas formas de derechos sociales que no sean abstractas, es necesario generar una nueva cultura política" (Rosanvallón, 1997: 214-215 citado por Candioti, 2012: 65).

Esta situación de ruptura de los lazos de solidaridad comienza a gestarse en los países de América Latina a partir del impacto de los gobiernos neoliberales. Según David Harvey (2007) el correlato de la adopción de este tipo de medidas se resume en:

La destrucción de todos los vínculos de solidaridad social e, incluso (...) de la propia idea de sociedad como tal, abre un enorme vacío en el orden social. Se vuelve entonces especialmente difícil combatir la anomia y controlar conductas antisociales concomitantes que surgen, como la criminalidad, la pornografía o la práctica de la esclavización de otras personas. (2007: 90)

Asimismo, el autor agrega que la concepción neoliberal de devolver a la esfera de lo privado la responsabilidad por el propio bienestar tiene un carácter doblemente perjudicial: no sólo el Estado deja de lado el sistema de provisión social y recorta al mínimo sus servicios sociales, la asistencia sanitaria y la educación pública; sino que también aumenta el número de estratos de la población que quedan vulnerables al empobrecimiento. Bajo la retórica de un sistema que pone el acento en la responsabilidad personal por los fracasos personales, se culpabiliza a las víctimas de su situación (Harvey, 2007).

En los últimos 30 años implicó un desafío para los gobiernos fomentar el sentimiento de pertenencia de sus ciudadanos a la comunidad en un clima de marcado individualismo, sumado a la crisis de representación política que sobrevino luego de estos regímenes. Concretamente en el caso de Argentina la crisis de representación partidaria entre los años 2001 y 2003 se convirtió en un problema político. El electorado adjudicó la agudización del estancamiento económico, los niveles de pobreza y los episodios de corrupción a los partidos políticos y sus dirigentes. La incapacidad de los partidos para dar respuesta a las

nuevas demandas y su dificultad para direccionar las políticas (al estar sujetos a presiones de actores extra-gubernamentales que obstruían la ejecución de los programas propuestos a los electores) dio como resultado el descrédito de la clase política (Torre, 2003).

En relación con ello, la provincia de Santa Fe no estuvo ajena a las consecuencias de la implantación de los gobiernos neoliberales en la década de los 90's y la crisis posterior a su caída. En el año 2010 y luego de 3 años de gobierno, el Ministro de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, Antonio Bonfatti, afirmaba en uno de sus discursos: "Llegamos a una provincia fragmentada territorialmente, con desigualdades, con un Estado envejecido, al servicio de los amigos, con empresas estatales privatizadas o desguazadas, con clientelismo político y la justicia amañada" (Zysman, 2010, párr. 6).

En diciembre de 2007 el gobierno provincial por medio del Ministerio de Innovación y Cultura puso en marcha el "Tríptico de la Imaginación"[2]; una propuesta que articula tres espacios públicos culturales: "La Redonda, Arte y Vida Cotidiana", "El Molino, Fábrica Cultural" y "La Esquina Encendida"[3]. Tal proyecto se enmarca dentro de los objetivos de una propuesta de gobierno provincial integral que tiene como eje el desarrollo humano y el fortalecimiento de la cohesión social. En el "Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030" se indica en su segunda fase de implementación que el eje es el ciudadano en tanto protagonista junto a sus derechos, con el afán de alcanzar de manera integral el desarrollo. (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, 2012).

El proyecto del gobierno provincial comprende la dimensión cultural como parte del desarrollo de la persona, así como también es considerada valor indispensable para la creación de una sociedad más justa y solidaria. Entiende que el espacio público, la cultura y las expresiones artísticas son fundamentales para propiciar el desarrollo de una ciudadanía plena donde el ciudadano se vuelve protagonista (*La Esquina Encendida*, s.f.).

El presente trabajo busca analizar cómo las políticas públicas culturales pueden ser un instrumento de acción en escenarios que presentan un debilitamiento del

---

2 Es importante señalar como antecedente previo el "Tríptico de la Infancia"; una política pública cultural de la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, implementada previamente por la misma gestión que realizó el "Tríptico de la Imaginación" pero que en ese entonces se encontraba en el Municipio. Dicha política fue el antecedente que se retoma para llevarla a cabo en la ciudad de Santa Fe, ya que las bases del proyecto pedagógico y urbano de los espacios son las mismas pero aplicadas en el contexto santafesino.

3 De ahora en adelante El Tríptico, El Molino, La Redonda, y La Esquina.

ejercicio de la ciudadanía. A tal fin se analizarán las particularidades que adopta el diseño de la política pública provincial denominada "Tríptico de la Imaginación" durante el período 2008/ 2017 en la ciudad de Santa Fe; un proyecto pedagógico-urbano que se presenta como alternativo. Se busca, entonces, incentivar el debate en torno a la cultura como herramienta de cambio estructural, multidimensional y dinámico, y se pone en cuestión la vieja concepción de cultura, por un lado asociada al arte y el espectáculo y, por otro, considerada como un artículo suntuoso y un lujo de las clases altas. Asimismo se busca pensar el rol de los ciudadanos no como públicos o espectadores sino más bien como corresponsables y participantes de un proyecto de comunidad.

El diseño de la política pública

Los análisis centrados en el diseño de las políticas públicas desde una perspectiva contemporánea se abordan con una concepción más integral y holística que los enfoques tradicionales. El análisis del diseño es ante todo un análisis conceptual de la política, que permite configurar el marco analítico que le da sustento.

Una definición concisa refiere a entenderla como "Aquella que analiza y revisa los elementos que justifican la necesidad de la intervención y la forma en que ésta se articula" (Osuna y Márquez, 2000: 29 citado por Bueno y Osuna, 2013: 42). Asimismo Bueno Suárez y Osuna Llaneza (2013) plantean que cuando es el diseño el objeto de análisis, es necesario combinar las visiones que sustentan la formulación de estrategias de intervención pública y la modalidad en que la evaluación de su conceptualización es abordada. Asimismo como aclaración agregan que:

> Siendo procesos superpuestos, no siempre es fácil diferenciar las pautas que proponen los modelos aplicados para la evaluación de diseño de aquellas que guían los procesos mismos de planificación. Parece razonable, no obstante, que desde ambas orillas se compartan algunas lógicas metodológicas y procedimentales (Bueno y Osuna, 2013: 39).

A estos fines, se realiza una construcción polifónica que va tramando la voz de quienes diseñaron la política a través de sus creadores, documentos provinciales y teóricos que referencian; la voz de los autores que integran el marco teórico desde donde se definió mirar la problemática en el presente trabajo y la propia voz de quien lleva adelante la investigación que contrasta y examina la coherencia y co-

rrespondencia entre los objetivos de la política en torno al contexto de intervención y las estrategias definidas.

Respecto a las *estrategias* son las medidas a través de las cuales la política pública procura alcanzar sus objetivos. Son las líneas de acción, medios e instrumentos concretos y prestos para la implementación de la política (Bueno Suárez y Osuna Llanesa, 2013).

Diagnóstico del problema social al que la política pública procura brindar respuesta: estado de la ciudad de Santa Fe en el año 2008

En diciembre del año 2007 el Frente Progresista, Cívico y Social asumió el gobierno de la Provincia de Santa Fe, luego de 24 años de mandato del Partido Justicialista. En los primeros años la gestión entrante llevó a cabo, mediante el Ministerio de Desarrollo Social junto con otros organismos, un estudio[4] acerca de la situación social de la Provincia de Santa Fe (en especial de las ciudades Rosario y Santa Fe) en base a los datos recabados en el censo nacional del año 2001. La finalidad era medir el grado de vulnerabilidad social de la población teniendo en cuenta cuatro ámbitos: el trabajo, el capital humano, los activos productivos y los activos intangibles (relaciones sociales, capital social).

El concepto de vulnerabilidad social empleado en dicho estudio no sólo contempla a quienes padecen la pobreza sino también a aquellos que, debido a condiciones y/o debilidades del presente, pueden llegar a padecerla en el futuro, es decir, la vulnerabilidad social está referida a cómo y por qué determinados grupos y sectores de la sociedad se encuentran, en forma dinámica y heterogénea, sometidos a procesos que atentan contra su subsistencia y su capacidad de acceso a los niveles de bienestar. En relación a ello, se considera si hay acceso a los derechos básicos como pueden ser: identidad cultural, ciudadanía política, integración social, trabajo, seguridad, ingreso, tiempo libre, entre otros (Liborio *et al.,* 2009: 5). El diagnóstico al que llega el informe plantea que:

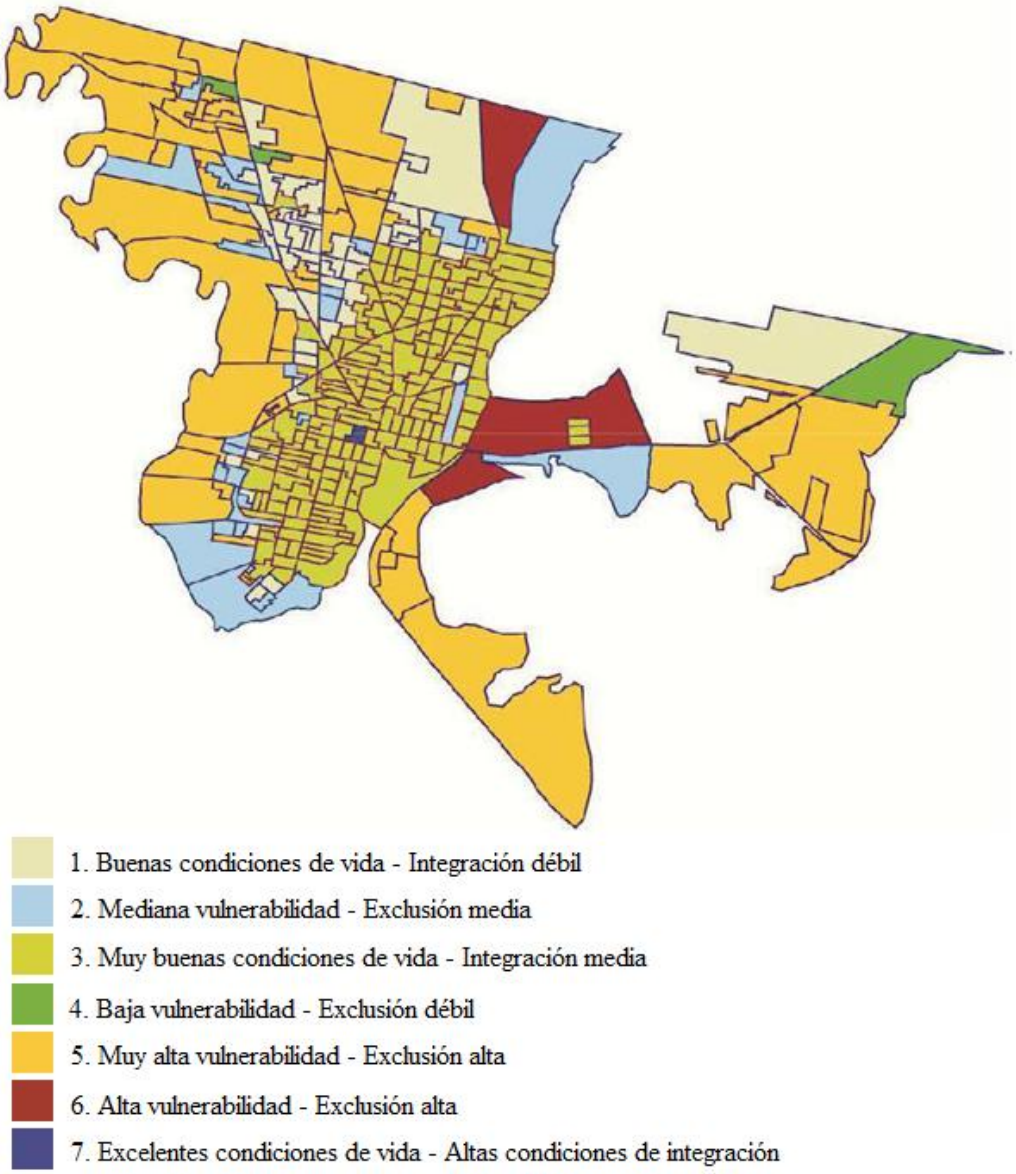
En la década de los noventa se ha profundizado la fragmentación urbana. Las áreas urbanas se diferencian por estratos sociales en términos de infraestructura, calidad de la vivienda, cantidad y calidad de espacios públicos, seguridad y otros

4 Ministerio de Desarrollo Social - Área de Monitoreo y Evaluación de Políticas Sociales MDS- IPEC-IDESF (2009): *"Aproximaciones al Diagnóstico de la Situación Social de la Provincia de Santa Fe".*

atributos que influyen en los niveles de bienestar de los individuos y de los grupos sociales. Esta segmentación también se reproduce en el sistema educativo y en los servicios de salud. Por otra parte los grupos de muy altos ingresos también reproducen la segmentación residencial en los procesos de privatización de los espacios. Esta fragmentación incidió negativamente en la sociabilización de los diferentes estratos económicos. (Liborio *et al.,* 2009: 9)

El escenario que se configura en la ciudad de Santa Fe se grafica en el siguiente mapa del agrupamiento de familias según su integración a la ciudad y sus condiciones de vida (lo cual determina si están expuestos a algún grado de vulnerabilidad).

Ilustración 1: Ciudad de Santa Fe - Condiciones de Vulnerabilidad



Fuente: Censo 2001 – INDEC – IPEC – IDESF. Área de Monitoreo y Evaluación de Políticas Sociales MDS

En esta dirección autores como David Harvey (2007) y Pablo Mendes Calado (2010) señalan que las medidas neoliberales abrieron un vacío en el orden social y generaron una destrucción de los vínculos de solidaridad social, ampliando el número de estratos de la población que quedaron vulnerables al empobrecimiento. De esta manera se desarticulan formas tradicionales de construcción del vínculo con el otro y del lazo social, así como también del proyecto de bienestar general hasta entonces amalgamado por el Estado (Mendes Calado, 2010). Todo ello trae como consecuencia una pérdida de los lazos de solidaridad y de la cohesión social frente a un individualismo atroz, intolerancia hacia la diversidad, escasas instancias de convivencia, aumento de estratos sociales vulnerables al empobrecimiento y exclusión social que llevaron al debilitamiento del ejercicio de la ciudadanía de la población y de su sentido de pertenencia a la comunidad.

Asimismo en la Ciudad de Santa Fe, en lo que respecta al espacio público, el diagnóstico inicial resalta su desvalorización como instancia de participación ciudadana y, además, se percibe un cierto rol pasivo-receptivo de la población. Como resultado de ello se manifiesta una debilidad de la población en el ejercicio de la ciudadanía (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2008). El gobierno provincial adjudica ello al predominio, a partir de los años 90, de una política de especialización del espacio propia de la visión de mercado que valoraba únicamente el consumo, por tal razón la tendencia de ceder el terreno público por precios muy bajos a la concesión privada era moneda corriente.

Particularmente refiriéndonos al espacio público el hecho de dejar el desarrollo urbano a la libre competencia y a los valores económicos inmediatos del mercado permitió convertir en negocio privado los espacios comunes manejados por el Estado; quedando como espacio público lo residual entre calles y edificios. El resultado de este fenómeno es una disminución del espacio público en términos de lugares de encuentro ciudadano, espacios de uso colectivo, plazas, parques, mercados y monumentos (Borja y Muxí, 2000). Ello trae aparejada la producción de desigualdades y marginación, así como también el deterioro de la integración cultural y la gobernabilidad del territorio.

Ante este diagnóstico social de grandes índices de vulnerabilidad, el gobierno provincial se planteó trabajar sobre la "gestión de los intangibles", es decir, aquellos valores que, si bien no son visibles, son decisivos para el cambio y la particularidad de cada estrategia (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2008). Se definió entonces un abordaje integral de la problemática descripta centrando su propuesta en dos ejes: innovación cultural para la integración social y obra pública para la cohesión social. En relación a este segundo eje, la obra pública es pensada para obje-

tivar valores como solidaridad, transparencia, participación y recuperación de lo público y sus espacios. Dentro de ese enfoque político de gobierno se podría enmarcar la propuesta del Tríptico: una política pública cultural que articula la innovación cultural y la obra pública mediante la recuperación del espacio público como ejes centrales para propiciar instancias de ejercicio de la ciudadanía (Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe, 2011)

La cultura como herramienta en la construcción de ciudadanía

La gestión provincial adopta como punto de partida una concepción de ciudadanía desde una visión integral en cuanto a las necesidades de la persona se refiere. Se incorporan nuevas dimensiones y derechos a la mirada tradicional asociada al deber electoral como única instancia del ejercicio ciudadano:

> El nuevo concepto de ciudadanía alude a sujetos de derecho que aspiran y merecen una realización personal y social, igualdad de oportunidades, respeto y articulación de identidades y diferencias, así como a una noción de libertad basada en la participación, la solidaridad, la inclusión y la creación popular. A partir de este enfoque, resulta posible entender los planes de desarrollo, la lucha contra la pobreza y la exclusión social e imaginar la planificación urbana como paisaje de vida y convivencia y como emprendimiento colectivo (Riveros *et al.*, 2004: 200)

En torno a la noción de ciudadanía a los fines del presente trabajo interesa detenernos en la dimensiones de *participación* y *convivencia*. En primer lugar, la gestión provincial adopta una postura la cual considera al ciudadano como protagonista, es decir, se basa en una concepción ampliada de la ciudadanía cuyos ejes son la participación y la recuperación del espacio público como pilares fundamentales para la profundización democrática (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2008). Por tal razón esta gestión entiende que: "Recuperar el espacio público es una requisitoria de la hora, teniendo en cuenta que el valor comercial del terreno y el modelo consumista están poniendo al ciudadano fuera del disfrute de su propia ciudad" (Riveros *et al.*, 2004: 201).

Uno de los ejes, entonces, se centró en recuperar los espacios públicos para construir paisajes de ciudadanía, es decir, construir los ámbitos y las acciones para que el hombre se apropie de lo suyo. Inspirada en la teoría política de Hannah Arendt la gestión provincial entiende que: "El espacio de todos es el lugar donde

'aparecer' ante los otros, con un cuerpo, una dignidad, una historia; donde el relato insiste en igualar oportunidades, no excluir, creando alternativas al modelo neoliberal" (Riveros *et al.*, 2004: 189).

La refuncionalización de los espacios públicos emblemáticos y simbólicos para la ciudad de Santa Fe fue relevante en este proyecto de devolverle su protagonismo como la Capital Provincial. Se trató de una estrategia de carácter simbólico, donde se retomaron los imaginarios sociales y las metáforas profunda que sostenían a los espacios y a una ciudad. Esto último está ligado, a su vez, a las grandes intervenciones edilicias llevadas a cabo en los lugares porque refieren a posicionar a la ciudad como nuevo destino arquitectónico. La magnitud de las obras no es un detalle menor, sino que tales propuestas de calidad jerarquizaron los lugares y se volvieron puntos estratégicos donde antes eran sinónimo de abandono y ausencia estatal. La propuesta del Tríptico insiste en eso: propiciar espacios estéticos con la finalidad de decirle al ciudadano que merece lo mejor.

Al respecto Adrián Gorelik (2008) señala que ya en los años 80 comenzaron a operar las diversas representaciones del espacio público para pensar la transformación de la ciudad en un sentido progresista. El autor agrega que, poniendo énfasis en la reactivación política de la ciudadanía, la categoría espacio público se convirtió en el eje central para una novedosa reconsideración del problema democrático por parte de la izquierda (Gorelik, 2008). Se podría enmarcar a la gestión que llevó a cabo el Tríptico (el Frente Progresista, Cívico y Social) dentro de estos sectores políticos que consideran la recuperación del espacio público como una vuelta al protagonismo ciudadano y a la apropiación de la ciudad generando de este modo instancias de encuentro, participación y convivencia.

La otra dimensión de ciudadanía que interesa trabajar a partir del caso estudiado es la de convivencia. Desde que se produjo el derrumbe del mito de las naciones culturalmente homogéneas los gobiernos se enfrentan al nuevo desafío de fomentar el sentimiento de pertenencia de sus ciudadanos a la comunidad en el marco de sociedades heterogéneas donde conviven diferentes estilos de vida.

Retomando la concepción de espacio público que subyace en el Tríptico, basada en la teoría política de Hannah Arendt, predomina la idea de que el espacio público (además de ser ámbito de participación) refiere al arte de vivir los unos con los otros y es en el marco de esa pluralidad donde se considera que se debe buscar el bien común en pos de la convivencia armónica (M. A. González, comunicación personal, 1 agosto 2017). Los espacios que integran el Tríptico son lugares plurales, múltiples, intersociales, intergeneracionales, públicos, gratuitos, accesibles, para todos y para todas las edades, es decir, tienen como punto de partida la pluralidad.

El nuevo enfoque de las políticas públicas culturales resalta el valor de la diversidad cultural para el avance y bienestar de la humanidad en general, así como también de la existencia humana. Diversidad que debe ser aceptada, adoptada, difundida y disfrutada permanentemente con el fin de enriquecer nuestras sociedades (Carta Cultural Iberoamericana, 2006). El punto de partida es la concepción que se centra en el sujeto y las experiencias que como tal, y junto a sus pares, pueden enriquecer una visión de pertenencia a la comunidad en el marco de una sociedad heterogénea donde conviven diferentes estilos de vida. En tal sentido la subjetividad es una entidad cambiante que se encuentra en constante proceso de constituirse y modificarse en base a las experiencias que cada sujeto comparte con sus iguales y con las propias experiencias de ser y conocer, aprendidas e interpretadas intersubjetivamente, por medio de interacciones sociales con otros sujetos y contextos culturales (Hernández, 2010, citado por Espinosa Gómez, 2013). Se busca que la persona en cuanto sujeto pueda experimentar procesos ligados a la construcción de ciudadanía tanto en su desarrollo interno como en su vínculo con el otro:

> (...) la propuesta política del Gobierno de la Provincia, que considera la dimensión cultural como parte del desarrollo de cada persona, como un valor indispensable para la creación de una sociedad más justa y solidaria. Las políticas públicas culturales tienen por finalidad hacer emerger las multiplicidades y lo multilingüístico de los vínculos sociales, estimulando la participación, la generación de espacios de formación, capacitación, producción, distribución y goce de los bienes culturales, garantizando su accesibilidad. (*La Esquina Encendida*, s.f.: 5)

Respecto a la concepción de cultura que subyace en el diseño de la política pública, la gestión la desagrega en diferentes dimensiones. En primer lugar consideran que tiene un gran *poder de transmisión* de generación en generación que perdura en las familias, en los colectivos de personas, los oficios; cuyo contenido es riquísimo y puede presentarse en forma escrita, oral, visual, objetual, sonora, etc.; a través de la experiencia, es decir, mientras el sujeto va viviendo, va aprendiendo. Asimismo, entienden que es una *usina de sentido*, es decir, una usina de significación central la cual es intangible pero que reúne el conjunto de ideas y valores que determinan el estilo de vida general de una comunidad. Cultura también se interpreta como absolutamente *identitaria* porque es la capacidad de tener imagen de uno mismo, una imagen del otro, una imagen de la sociedad. Finalmente la cultura, según el gobierno provincial, *construye saberes:* es una gran máquina de educarse

y formarse mutuamente, es la única manera de interpretar el mundo a partir de la construcción de saberes sobre nosotros mismos, sobre los colectivos que somos y sobre una visión de mundo (M. A. González, comunicación personal, 1 agosto 2017).

Centrándonos ahora en el vínculo entre ciudadanía y cultura, de acuerdo a la definición de Adela Cortina (1999); la ciudadanía tiene que ver con una forma de identidad, es decir, con un proceso de identificación e igualación por medio del cual un individuo es considerado miembro de pleno derecho de una comunidad política (Cortina, 1999 citado por Candioti, 2012). En este punto la dimensión cultural tiene un rol central en la medida en que la cultura, por medio de los principios formativos, crea un determinado universo simbólico- expresivo que va a contener las claves que otorgan sentido al estilo general de vida de una comunidad por un espacio de tiempo. Tales principios formativos son construcciones sociales, es decir, condensan determinados valores, creencias, motivaciones, sentimientos, aspiraciones, ideas e imágenes (Santillán, s.f.).

> (...) la cuestión de las políticas culturales en su gestión, implica el desarrollo de la cultura política, al convertirse en un factor constitutivo de la construcción de ciudadanía (...) La cultura política se convierte en un asunto de políticas culturales, toda vez que ellas implican un principio de organización de la cultura interno a la constitución de la política, en donde se produce un sentido de orden de la sociedad y se generan los principios de reconocimiento mutuo. (López Borbón, 2015: 6)

En relación a ello la noción de cultura trabajada en el Tríptico es consecuente con lo que se viene desarrollando:

> Si se parte de considerar la cultura como la producción de marcas simbólicas que caracterizan a una comunidad en un momento histórico determinado, sin duda ésta incluye la ciencia, el arte, la tecnología, las ideas, el gusto, las formas y las costumbres de los sujetos. Todo ello forma parte de un legado que debe ser enseñado, mostrado a los niños para que puedan realizar la operación de apropiación y luego de transformación. (Riveros *et al.*, 2004: 221)

La cultura es un elemento clave en la organización de la constitución política de una sociedad en la medida en que los valores, creencias y motivaciones condensados en los principios formativos de la dimensión cultural, crean un determinado universo simbólico expresivo que otorga sentido al estilo general de vida de una comunidad por un cierto espacio de tiempo y genera, también, los principios de

reconocimiento mutuo. Por tal razón es clave en el ejercicio de la ciudadanía, ya que establece una forma de identidad y memoria colectiva que suponen un proceso de identificación e igualación en el cual es posible construir un nosotros que permita indagar distintos proyectos de futuro y lograr una convivencia armónica. También mediante el acceso a los derechos culturales es posible trabajar en una dimensión activa de la ciudadanía, generando instancias donde el ciudadano se vuelva protagonista.

Estrategias

El Tríptico trabaja en sistema y sus tres espacios se articulan transversalmente en torno a un eje: la imaginación. Sin embargo cada lugar posee su autonomía y aborda la temática según una determinada dimensión y las materialidades, soportes y dispositivos que le fueron asignados para llevar a cabo su tarea, es decir, se complementan el uno con el otro.

Se trata de un proyecto de pedagogía urbana, que entiende a la ciudad como territorio de múltiples aprendizajes y al espacio público como escuela de democracia y lugar sagrado. Posee como punto de partida cuatro postulados que se constituyen como una suerte de manifiesto: el primero es la *máquina de sentido*. Refiere al ser humano como una máquina de simbolizar, de desplazar, de sentido; por tal razón los imaginarios sociales están alimentados en el Tríptico. El segundo elemento del manifiesto refiere a *los niños y jóvenes como eje de cualquier política pública cultural*. Las transformaciones culturales se ven principalmente impulsadas por las personas entre los 0 y 30 años porque imponen a la cultura otra mirada del tiempo, del espacio, de los objetos, del cuerpo y de la acción. Por tal motivo el eje de las políticas culturales deben ser los niños y jóvenes porque son quienes arrastran a las demás generaciones, de ahí que la consigna sea "con los niños, para todos". El tercer postulado refiere al *ciudadano como protagonista:* hacer que se sienta vivo y por medio de la cultura se acentúe preguntas y sensaciones; brindándole lugares, saberes, valores donde él mismo tome noción de su propia existencia. El cuarto y último componente es: *se aprende y se educa desde que uno nace hasta que muere*. El aprendizaje es sistemático en el cual la cultura tiene una misión fundamental de saberes de todo tipo que son manuales, éticos y afectivos. Está vinculado a la permanente trasmisión de las familias, los colectivos, los empleos de generación en generación. (M. A. González, comunicación personal, 1 agosto 2017).

El diseño de la política se estructura en tres líneas de acción trabajadas con distintos énfasis en cada espacio consolidando sus identidades en el marco del sistema: el contacto con las materialidades a través del diseño, construcción y la producción de bienes culturales (El Molino), la vida cotidiana como arte (La Redonda) y las múltiples formas de aprender (La Esquina).

La consigna del "Molino, Fábrica Cultural" es realizar un homenaje al mundo del trabajo. El proyecto retoma los principios pedagógicos y formales de la Escuela de la Bauhaus, un movimiento impulsado en Alemania en 1919. Por tal razón se llevó a cabo una *fábrica cultural* donde se puede experimentar con diferentes materiales, ya sea vidrio, madera, telas, metal, papel, cerámica, entre otros, para indagar acerca del proceso de diseño y fabricación de bienes culturales y comprender que la creación de todo objeto requiere trabajo. A partir del hacer, crear, inventar e innovar los sujetos incorporan diferentes aprendizajes tanto desde el vínculo con la materialidad como en la interacción con otros sujetos a través del intercambio de experiencias.

A grandes rasgos la "Redonda, Arte y Vida Cotidiana" es una invitación a viajar a través de los imaginarios sociales y el mundo simbólico. Mediante sus propuestas promueve el ejercicio de una ciudadanía activa, dejando de lado el rol del público espectador y, en cambio, haciendo que los sujetos se vuelvan protagonistas al proponer la vida como verbo, como acción. Asimismo centra su proyecto en encontrar el arte en los pequeños actos de la vida cotidiana y cómo en ese vivir las personas establecen vínculos y afectos y toman noción de la existencia del otro.

La "Esquina Encendida" tiene como principal eje trabajar con las múltiples formas de aprender a partir de diferentes formatos y ello es uno de sus signos distintivos. Ofrece variadas actividades, talleres, deportes y juegos para todas las edades y a libre elección. Su funcionamiento tiene características similares a las de un club barrial donde transitan todas las generaciones (en especial los jóvenes), favoreciendo la cohesión social, promoviendo la participación ciudadana e incentivando la convivencia y el aprendizaje mutuo.

Los medios elegidos para llevar a cabo la política son la imaginación, la creatividad y el juego. Todas las propuestas y dispositivos lúdicos están pensados para trabajar la imaginación y la creación. El niño es una persona cuya forma de ser y estar en el mundo es jugando y jugar es pura imaginación puesta en movimiento, por tal motivo es imprescindible para todo crecimiento y aprendizaje (D. Gómez, comunicación personal, 14 julio 2017). Es reconocerle al juego su capacidad transformadora:

> Aunque una lógica repetitiva no permite visualizar la creación cotidiana, jugar, en el amplio y total sentido de la palabra es disponer los términos de otro modo, innovar, simbolizar, disfrutar (...) (se) descubre en este acontecimiento una muestra de la utopía posible, una manera extraordinaria de apropiación del espacio público por los ciudadanos, una forma de creación colectiva. (Riveros *et al.*, 2004: 193)

El juego es empleado como estrategia para generar procesos ligados a la creación, selección, combinación y operaciones cognitivas, es decir, lo cognitivo no se separa de lo creativo. Por tal motivo se promueve la combinación de operaciones analíticas y creativas trabajando con las ideas, emociones, sensaciones, percepciones, afectos, imágenes internas del sujeto y conceptos con la finalidad de reunir nuevamente cuerpo y mente.

El eje es la imaginación porque, tal como entiende el equipo del Tríptico, es en presencia de las cosas que el ser humano va conceptualizando y es luego ante la ausencia de las cosas que llega la imaginación. El único que puede trabajar en ausencia de las cosas (porque ya lo vivió y luego internalizó esa sensorialidad) es el hombre. La cultura en esta instancia es clave en el proyecto del Tríptico porque es una gran máquina de sustituir: tiene una enorme cantidad de materialidad, de presencia y una enorme cantidad de ausencia que no se guarda en ningún lugar, porque ni siquiera está encasillada en algún lado. Entonces por medio de los bienes culturales se enseña a la gente los lenguajes para que, a través de ellos, sin darse cuenta, en acción y creando lleguen a la sensorialidad, a la sensibilidad, a los afectos, a los vínculos, a los conceptos y trabajen la ausencia y sean capaces de simbolizar en ausencia y representar lo que no está (M. A. González, comunicación personal, 1 agosto 2017).

En relación a los instrumentos conceptuales, la política se asienta fundamentalmente en dos vías: a nivel urbanístico la refuncionalización simbólica de los espacios públicos y a nivel de la configuración de cada lugar a través de dispositivos lúdicos, los cuales son lugares con impronta fuertemente escenográfica que predisponen el cuerpo y los lenguajes de una determinada manera en base a la matriz metafórica que los sustentan.

Reflexiones finales: espacios públicos culturales que apuntan a tejer comunidad[5]

A modo de reflexión final se trabajará con la propuesta de Liliana López Borbón (2015), quien observa una tendencia creciente en Latinoamérica de iniciativas gubernamentales y de la sociedad civil dirigidas a desarrollar proyectos comunitarios que incorporan nueva infraestructura o la puesta en valor de espacios destinados a actividades culturales con el fin de *tejer comunidad*. Dentro de esta tipología encuadra los proyectos del Sistema de Parques Bibliotecas Públicos (Colombia), los Pontos de Cultura (Brasil), las Fábricas de Artes y Oficios -Faros- (México) y las Usinas Culturales (Uruguay). A continuación se expondrán las razones por las cuales se podría enmarcar al Tríptico dentro de esta tendencia.

Una primera característica de esta tipología es el rol central de la *construcción simbólica* del espacio físico en pos de ofrecer la apropiación de la comunidad al mismo y la sostenibilidad del proyecto cultural (López Borbón, 2015). Como se ha descripto, los tres lugares que componen el Tríptico trabajan con la dimensión simbólica no sólo a través de la obra pública refuncionalizada sino también por medio de sus propuestas, actividades y dispositivos ideados para recuperar la historia, imaginarios sociales, universos simbólicos, valores y creencias que lleva consigo cada edificio y las personas que los transitan.

Otra característica de la tipología refiere a que los espacios son *públicos* en relación a la densidad de trámites que ocurren allí (más allá de la esfera gubernamental) y, en su mayoría, brindan *servicios gratuitos* (López Borbón, 2015). Los espacios del Tríptico son de carácter público, gratuitos, de acceso libre, plurales, intersociales e intergeneracionales. López Borbón (2015) también hace referencia a los programas de *voluntariado cultural* como instancias fundamentales para el proceso de construcción de ciudadanía y el mejoramiento de la calidad de vida de los gestores y animadores culturales. El Tríptico cuenta con un programa de residencias culturales destinado a jóvenes entre 18 y 25 años para trabajar un año en uno de los tres espacios, donde se les ofrece una formación integral como coordinadores culturales e intermediarios entre la comunidad y las propuestas.

Asimismo López Borbón (2015) añade que son frecuentes las charlas, talleres y clínicas donde los sujetos pueden *sociabilizar sus experiencias* en torno a la cons-

5 Categoría elaborada por Liliana López Borbón (2015) en *La gestión cultural como construcción de ciudadanía*. Trabajo ganador del Premio Internacional Ramon Roca Boncompte de Estudios de Gestión Cultura.

trucción de los procesos estéticos de las actividades culturales. En ese sentido cada espacio del Tríptico organiza seminarios, talleres, charlas; apuntando al intercambio de experiencias y saberes entre artistas, ONGs, entidades privadas, escuelas y la comunidad en general.

Otro rasgo típico de los espacios que buscan tejer comunidad refiere al reconocimiento del *sujeto como actor libre y creativo*, por tanto, digno de la acción cultural. El diseño de los espacios, entonces, debe apostar a la expresividad de esos actores y la constitución de nuevas maneras de nombrarse y desarrollarse. Además se da una *ampliación de los repertorios* al brindar a los ciudadanos una aproximación diferente a los universos de sentido más allá de los que circulan en los medios de comunicación o en el territorio. Especialmente en escenarios donde hay una lucha cotidiana por la sobrevivencia, elevados índices de violencia e inseguridad se da lo que la autora denomina una *marginalidad simbólica* (López Borbón, 2015). En tal sentido el Tríptico tiene entre sus metas la democratización de los bienes culturales y su acceso irrestricto por parte de los diferentes sectores que componen la comunidad. Se promueven bienes culturales más complejos, sistemáticos, participativos e inclusivos para que el ciudadano sea el protagonista.

Por último esta tipología de espacios se caracterizan por buscar *desestructurar las fronteras internas de la ciudad* alimentando circuitos de tránsito entre centro y periferia y también habilitando instancias de intercambio con artistas emergentes y consolidados y así alimentar la vida comunitaria. Por tal razón estas políticas se desagregan en diferentes centros que articulan significado y función en el conjunto del territorio (López Borbón, 2015). El Tríptico está descentralizado en tres sitios en diferentes zonas de la ciudad. Respecto al tránsito entre centro y periferia el proyecto tiene como finalidad conectar el centro (históricamente una de las zonas privilegiadas de la ciudad) con el norte de Santa Fe (uno de los lugares más postergados). Se busca articular distintos sectores de la ciudad en pos de facilitar el flujo de personas de un lugar hacia otro y favorecer el intercambio. Por las razones expuestas se podría enmarcar al Tríptico dentro de los espacios públicos culturales que, como describe López Borbón, tienen por finalidad tejer comunidad.

Centrándonos ahora en el estudio del diseño de las políticas públicas, analizar el caso elegido posibilitó una reconstrucción del diseño en doble sentido. Por un lado permitió rearmar el sendero trazado por los creadores debido a que la planificación conceptual de la política estudiada no estaba escrita. Por otro lado dicha reconstrucción facilitó el armado de un marco analítico a partir del caso estudiado y, desde allí, la realización de aportes al campo de los políticas públicas culturales. En primer lugar ello se vio reflejado al poder enmarcar la política pública dentro de

una tendencia de espacios culturales que están trabajando en la misma dirección y contribuir a ese marco aportando los rasgos propios del caso estudiado. En segundo lugar posibilitó evidenciar, desde la teoría, cómo la dimensión cultural puede ser eje de políticas públicas cuya finalidad sea producir cambios estructurales, multidimensionales y dinámicos en la sociedad.

Finalmente el estudio conceptual del diseño de políticas públicas nos permite dejar abierta la puerta para futuros estudios acerca de cómo esta herramienta de análisis nos puede ayudar a evidenciar la concepción de Estado y sociedad que tiene un gobierno, especialmente en aquellas áreas como desarrollo social, educación y cultura encargadas de la producción de sentido y la gestión de los valores intangibles.

Bibliografía

XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2006): Carta Cultural Iberoamericana.

Borja, Jordi y Muxí, Zaida (2000): *Espacio público. Ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.

Bueno Suárez, Carlos y Osuna Llaneza, José Luis (2013): Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Reforma y Democracia, (57), 37-66*.

Candioti, Magdalena (2012). Ciudadanía: aproximaciones al concepto y desafíos a lo largo de su historia. En Quiroga, Hugo (Coord.), *Ciencia Política. Reflexiones sobre conceptos y problemas de la disciplina*. (55-65). Santa Fe: Ediciones UNL.

Espinosa Gómez, Ana Milena (2013): Configuración de la subjetividad en la primera infancia en un momento posmoderno. *Infancias Imágenes*, 12 (2), 18-28.

Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2008): *Plan Estratégico Provincial Santa Fe: cinco regiones, una sola provincia*. Gobierno de la Pcia de Sta. Fe y Unión Europea.

Gómez, Daniela (2017, julio 14): Entrevista personal con Daniela Gómez.

González, María de los Ángeles (2017, agosto 1): Entrevista personal con María de los Ángeles González.

Gorelik, Adrián (2008): El romance del espacio público. *Alteridades*, 18 (36), 33-45.

Harvey, David (2007): *El Estado neoliberal. Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: AKAL.

La Esquina Encendida: con los jóvenes para todos (s.f.). Disponible en: https://bit.ly/2KqB8xF

Liborio, Mónica *et al* (2009): *Aproximaciones al Diagnóstico de la Situación Social de la Provincia de Santa Fe*. Área de Monitoreo y Evaluación del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe, Instituto Provincial de Estadísticas y Censos e Infraestructura de Datos Espaciales Provincia de Santa Fe.

López Borbón, Liliana (2015): *La gestión cultural como construcción de ciudadanía*. Trabajo ganador del Premio Internacional Ramon Roca Boncompte de Estudios de Gestión Cultura. México. Disponible en: https://bit.ly/2w1McOI

Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe (2011): Obra Pública para la Cohesión Social.

-------- (2012): Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030.

Mendes Calado, Pablo (2010): *Políticas culturales a nivel local: Una oportunidad para la re-construcción del lazo social*. Trabajo presentado en Foro RedMuni (12 y 13 agosto), Salta.

Santillán Güemes, Ricardo (s.f.): *Hacia un concepto operativo de cultura*. Disponible en: https://bit.ly/2r8IzSi

Torre, Juan Carlos (2003): Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico*. 42 (168), 647-665.

Riveros, Héctor *et al* (2004): *Políticas para la Gobernabilidad. Experiencia Rosario*. Rosario: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Gobierno de la Municipalidad de Rosario.

Zysman, Guillermo (2010, diciembre 29). El cambio debe continuar. *Diario Página 12*. Consultado 1 noviembre 2017. Disponible en: https://bit.ly/2jiaKd3

Rupturas epistemológicas para pensar la planificación social como ejercicios de intersubjetividad transformadora[1]

MARIO ALE SIEDE

Licenciatura en Trabajo Social – FCJS –UNL. Profesor Titular de Planificación Social; y Profesor Titular en la Lic. en Ciencia Política de la Facultad de Trabajo Social de la UNER

Resumen

La ponencia revisa la idea de planificación social a partir de la profundización de las rupturas epistemológicas de los supuestos básicos subyacentes del edificio teórico y metodológico de la planificación social que se ha desarrollado a lo largo de la modernidad y de la contemporaneidad.

Para ello se describen y analizan los rasgos y la secuencia temporal de las formas del pensamiento moderno y sus crisis, pero abordar luego las principales notas del pensamiento de la complejidad o de la contemporaneidad actual. Se recorren las categorías de sujeto, las relaciones de saber y poder y los rasgos principales acerca del tiempo y del espacio en cada pensamiento.

Se propone finalmente la idea de una planificación social basada en una perspectiva dinámica, que exprese y despliegue la planificación con base en ejercicios de intersubetividad transformadora.

Palabras clave: Planificación / rupturas / intersubjetividad transformadora

1 Este trabajo se basa en el que fuera presentado a la Profesora Denise Najmanovich en el marco de la materia Epistemología en el Doctorado en Ciencias Sociales de la UNER.

1. Introducción

Este trabajo tiene por objetivo brindar elementos para discutir los pilares teóricos y metodológicos sobre los que se apoyan el pensamiento estratégico y la planificación social. Para ello se tomarán elementos de las corrientes epistemológicas de la modernidad y de la actualidad a los efectos de identificar puntos de vista, desmenuzar los soportes epistemológicos de los conceptos y herramientas que se trabajan en el campo de la planificación y la intervención social.[2]

Pensamiento estratégico y planificación social se entienden en este trabajo como una saturación de otredad de todas las formas de entender el mundo y de hacer cosas en el mundo para transformarlo. Si se quiere, esa consideración de la otredad y del otro intersubjetivo en el conocer y en el hacer reclaman una nueva configuración ética y estética de estas dos ideas.[3]

Las ciencias sociales desde su surgimiento histórico han tenido una fuerte pretensión de dominación sobre la sociedad, sobre el tiempo, sobre el espacio y sobre las relaciones sociales a las que buscaba darle la forma del orden y del progreso. El proyecto de la Modernidad se asentó en ciertos preceptos definidos por el Iluminismo que adquirieron en su desarrollo histórico el estatus de verdades inamovibles y eternas, tanto con los preceptos religiosos del Medioevo. Esa construcción dio soporte y fundamento teórico y práctico a la colonización del mundo por Europa.

El edificio de la ciencia moderna fue la base para el despliegue de formas de organización social, económica y política que se constituyeron en dominantes, conquistadoras y tiránicas. El orden y el progreso imponían un plan que se ataba a la naturaleza misma del ser humano racional y libre, y por tanto universal. Esta concepción acerca del hombre y de la estructura social que se deriva delimitó, configuró, y encasilló los caminos de la ciencia (en el objetivismo y el mundo como realidad externa con sus leyes y sus destinos eternos) y determinó las condiciones de lo

---

2 La primera provocación que me ha llevado a pensar en estos temas desde hace ya algunos años fue el texto "Del reloj a la red: metáforas que nos ayudan a ver el mundo", publicado en el suplemento FUTURO de Diario Página 12 en mediados de los años 90. Luego vinieron REDES El lenguaje de los vínculos, y otros.

3 Si bien buscamos una mirada crítica y re crítica de lo que se dice que sea la planificación social, estamos atentos a los ataques permanentes de persistencia de los modelos de pensar lo social y de pensar el porvenir que se establecieron como definitivos por las matrices positivistas / objetivistas. Estar atentos no quiere decir que en alguna callejuela de este trabajo nos pueda sorprender una entidad supérstite del positivismo militante y no opere la trampa, en el sentido de LATOUR, Bruno "Cómo retomar la tarea de rastrear asociaciones" en "Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor red. Manantial, Buenos Aires, 2008.

posible y ató al seguimiento del estatuto iluminista las promesas de libertad, igualdad y fraternidad. El Siglo XX constituyó, con toda su capacidad de destrucción y de creación al mismo tiempo, la muestra palmaria del fracaso del proyecto iluminista de la Modernidad, de las formas de conocer que impuso y de las maneras de pensar el futuro que instauró como promesas. En el tránsito del Siglo XX al XXI el debate sobre la modernidad y la postmodernidad dejó claras muestras de ese fracaso y planteó la necesidad de repensar el todo, de romper con las barreras de la ciencia y las formas de conocer y actuar.

El futuro es una noción o concepto que organiza la vida cotidiana de los seres humanos y los proyectos y trayectos que los grupos sociales organizados construyen para la realización de sus deseos y valores. El futuro organiza el presente en la forma de una agenda que desarrollamos para lograr aquello que nos hemos propuesto y contribuye a organizar el viaje hacia el porvenir.

La ciencia moderna confió el futuro a las leyes o regularidades que se construyeron sobre la noción de objetividad. Eso hizo que la planificación social fuera marcada por esa racionalidad y que se desarrollara de arriba para abajo y definiendo el futuro como un absoluto para todos. El plan es un gesto dominador de la naturaleza y de la sociedad. La "ingeniería social" tenía su base en la objetividad de las leyes que rigen los comportamientos individuales y sociales.

Este trabajo se propone dejar planteados algunos de los elementos necesarios para organizar la reflexión sobre el desmontaje de los supuestos básicos subyacentes a los modos de pensar y hacer la planificación social. Tomando el enfoque del Configurazoom que nos propone una forma diferente de Ver-Entender-Actuar en el mundo este trabajo busca avanzar en una forma de Ver-Entender-Desear-Decidir-Actuar como una forma de expresión de la voluntad transformación organizada de la sociedad en sus diversos planos.

Consideramos que es preciso y posible construir una metáfora de la prospectiva (pensamiento e imaginación de futuros) y de la planificación social (modos de cartografiar los territorios y de desplegar la acción) que permitan entender y experimentar estas ideas-procesos-prácticas en términos de diálogos y de urdimbre de tramas entre los seres humanos y entre los pasados presentes y futuros (en plural, en todos los casos).

El enfoque Ver-Entender-Desear-Decidir-Actuar supone la planificación social como conocimiento producido por interacción: no hay sujetos pasivos y mundo de objetos estables (Najmanovich). Las relaciones sociales que suponen el Ver-Entender-Desear-Decidir-Actuar demandan unas maneras de configurar el pensar y el hacer que son básicamente intersubjetivas e interactivas en la producción de los

artefactos, palabras y significados que nos aventuran a los futuros deseados y su construcción, siempre situada, siempre histórica, es decir, ligada a lo que se ha venido formando con unas gentes y en unos territorios y espacios concretos (no abstractos) y relativos (no absolutos).

Si como afirman Lackoff y Jhonson (1995) las metáforas nuevas tienen la capacidad de crear realidades nuevas, entonces nos proponemos contribuir a crear nuevas metáforas acerca del pensar futuros.

La construcción de nuevas metáforas acerca de la planificación social supone la revisión de los supuestos básicos subyacentes que dan soporte a las construcciones teóricas y metodológicas que se expresan en un plan.

Trabajamos con la hipótesis de que la planificación social tecnocrática, normativista y tradicional se apoya en la estructura del objetivismo cientificista y positivista que se expresó de diversas formas en el pensamiento moderno. Un mundo que se conoce a partir de complejos de interacciones y de intersubjetividad supone condiciones para desarrollar nuevos modos de pensar futuros. Podemos decir que la crisis del pensamiento moderno y la emergencia de una posmodernidad ponen en crisis los supuesto básicos subyacentes de la planificación normativa y abren posibilidad de una planificación estratégica (en el sentido de la permanente consideración del otro) y situacional (en el sentido de construcción intersubjetiva multiposicional).

El itinerario que recorreremos para aportar a este debate será el que sigue:

a. Por un lado, destacaremos las notas características del pensamiento moderno lineal, el pensamiento moderno dialéctico y el pensamiento de la complejidad, de la postmodernidad o de la contemporaneidad actual. Describiremos estos rasgos y los situaremos en el tiempo.

b. En cada momento describiremos los ejes temáticos referidos con la concepción del sujeto, de las relaciones saber-poder y las nociones de tiempo y espacio.

c. Luego, en cada uno de los ejes temáticos trataremos de identificar los supuestos básicos que están en juego en los modos de entender la planificación social tratando de identificar rupturas entre estos modos de la modernidad y de la actualidad.

2. Aclarando algunos términos

Por *planificación social* entendemos aquí la construcción de conocimiento para la pre configuración del futuro, del porvenir, el diseño de una visión de imagen fu-

tura deseada, y también los caminos posibles para sortear los obstáculos y las restricciones al cumplimiento y realización de esa visión o utopía de futuro. Tales restricciones y obstáculos son las ideas, las obras, los modos de conocer y hacer de otros en la actualidad o en la historia. Por ello, para este trabajo planificación es necesariamente también intervención social, acción y juego interactivo e intersubjetivo en interconexión de pasado, presente y futuro.

De allí el *enfoque Ver-Entender-Desear-Decidir-Actuar*: los modos de VER y ENTENDER nos trazan los horizontes de posibilidad de DESEAR, nos delinean las condiciones para la construcción política del DECIDIR y nos organizan una secuencia del ACTUAR. Así entendida, la planificación social no es una técnica o una cuestión de procedimientos instrumentales sino una articulación de conocimiento y acción con vistas a la transformación social embebida en contenidos políticos y en la lucha política intersubjetiva. Nos parece apropiado traer la mención de Maturana acerca de que el que habla desde la objetividad está haciendo una petición de dominación y al mismo tiempo es una descalificación del otro. Consideramos que la objetividad es un argumento para obligar.

Rovere (1993) utiliza el concepto de *rupturas* para organizar una comparación dicotómica entre de los enfoques de la planificación tradicional y la planificación estratégica. Matus (1998) habla de desmontaje epistemológico de la planificación para distinguir planificación normativa de planificación estratégica situacional.

Tomando la idea de "*vigilancia epistemológica*" que Bourdieu (1987) desarrolla para destacar los cuidados necesarios en la construcción (social) de los problemas de investigación social, preferimos hablar de *rupturas epistemológicas* para referirnos a las operaciones que nos permiten desestructurar los supuestos básicos subyacentes que han venido sosteniendo los esquemas teórico-metodológicos de la planificación y descubrir que al desarrollar militantemente esas rupturas nos van apareciendo nuevas formas de pensar y hacer la planificación y, principalmente, descubrir las tramas de construcción de sentido y de "realidad" que se despliegan para tal.

Hablamos de supuestos básicos subyacentes siguiendo a (Lores Arnaiz: 1986, retoma de Alvin Gouldner) entendidos como hipótesis acerca del mundo, que incluyen prejuicios, emociones, creencias, experiencias y circunstancias históricas particulares, lealtades a grupos de ideológicos, políticos y sociales ye n fin, todo lo que de diversas formas incide en la elección de los enfoques, las teorías, los métodos, los temas, las técnicas, las formas de practicar una profesión, etc. También la autora refiere a supuestos acerca de campos disciplinares limitados. Estos supuestos se encuentran en el origen de las opciones consideradas para iniciar el camino de la

indagación y de alguna manera subyacen en la medida que no se han explicitado aunque sí pueden advertirse en ciertas implicaciones de la teoría así como "leerse" en las prácticas: la estrategia indiciaria es clave en este punto, al estilo de Carlo Ginzburg (1996).

Iniciemos pues el recorrido.

3. Rasgos y secuencia temporal de las formas del pensamiento moderno y su crisis

Llamamos **pensamiento moderno lineal** al período que el Renacimiento (SXV y XVI) a la Ilustración (SXVII Y XVIII), desde Descartes hasta Kant. Lo que Campillo (1995) denomina Tesis del Sujeto. Los rasgos principales de este pensamiento son (de manera muy esquemática):

- El sujeto es el punto de partida de toda teoría del conocimiento sea empirista o racionalista. Empirista: el sujeto es un espejo en el que se reproduce el perfil de las cosas. Racionalista: el sujeto es un manantial de luz que ilumina con su mirada el mundo.
- Es el punto de partida de toda reflexión moral económica y política.
- Es el único fundamento de toda ciencia, de toda moral, de todo conocimiento y de toda acción.
- Todos los hombres son por naturaleza esencialmente idénticos entre si.
- Razón y libertad: mismas pasiones e intereses, derechos y deberes.
- Tiempo y espacio son universales.

El pensamiento moderno lineal es el que realiza la operación "científica" más poderosa para la legitimación definitiva del objetivismo en Occidente, cuyas consecuencias cargamos hasta la actualidad. La identidad absoluta de todos los hombres y su universalidad en base a su condición de racional y libre se transforman en la llave para la revolución burguesa y para el modelo de ciencia objetivista basado en una verdad objetiva única, eterna e indestructible.

La sociedad no es más que la suma de átomos combinados, un conglomerado en armonía espontánea o forzada. ¿Cómo se explican las diferencias culturales y variaciones históricas?, ¿Cómo las diversas formas de conocimiento y los variados códigos morales y sistemas políticos son conciliados con la absoluta identidad del sujeto universal / verdad universal?

La respuesta es que las diferencias y contradicciones que se constatan son consideradas como algo artificial o accesorio, y que oculta la verdadera condición

del sujeto. La dominación y la tiranía son los motivos que impiden ejercer esa condición de sujeto racional y libre. Desde afuera del sujeto: por otros hombres, desde dentro del sujeto: sus instintos sus temores, sus pasiones. Por ello está obligado a luchar por su condición natural: el proceso de maduración del sujeto, momento en el que el sujeto toma conciencia de su propia naturaleza y se dispone a ejercerla. Ejercer su naturaleza que se ha revelado como universal, racional y libre. La historia está en función de la naturaleza. El progreso es el triunfo de la condición natural del sujeto. La historia es concebida como un progreso lineal: de la ignorancia al saber, de la tiranía a la libertad, de la infancia a la madurez, de lo accidental a lo sustancial, de lo particular a lo universal, de la multiplicidad a la unidad. La idea de progreso permite articular la tesis de la universalidad del sujeto con la constatación de las variaciones históricas y culturales.

Llamamos **pensamiento moderno dialéctico** al que se desarrolla durante el siglo XIX y hasta la Segunda Guerra mundial, es lo que Campillo llama la Tesis de la Historia y algunos de sus referentes serían Hegel, Marx, Dilthey, Khun. Los principales rasgos de este pensamiento son contrarios a la absoluta identidad del sujeto.

- Afirman una radical diferencia entre los hombres.
- Heterogeneidad espacial y temporal.
- Diversas formas de conocimiento.
- Fragmentación de las racionalidades.
- No hay modelo único de racionalidad y de libertad (natural) que permita establecer un patrón de lo que sea o no racional y libre.

La Historia es contradicción, los sujetos son colectivos y el otro es como un adversario a vencer, material y concretamente. La historia está determinada y sobre determinada.

Esas diversas racionalidades se relacionan de ciertos modos: Afinidad y hostilidad, parentesco y enemistad. Lo que regula esas relaciones tiene que ver con una idea de progreso: Cada forma histórica tiene su propia coherencia y validez, al tiempo que esta validez está limitada por las otras formas históricas: ¿Qué forma se impone? ¿Cuál prevalece? ¿A partir de qué criterio, si ya no hay un universal, no hay blanco o negro?

La escala la proporciona el propio movimiento de la historia, la lógica interna de la historia: unos modos de la política, la economía, el conocimiento, etc., son subsumidos, son superados por otros que son superiores, por el mismo hecho de

superar modos anteriores. La superioridad es el progreso: desaparición de las diferencias, la superación de las limitaciones de cada forma histórica.

Este es el progreso hacia la universalidad (no previa ni natural) construida históricamente.

- Progreso no lineal, sino dialéctico.
- Este progreso supone dominación de las formas históricas inferiores por las superiores, en el correr de la historia
- Como no hay modelo universal y a priori, el fundamento de la dominación y del progreso será la superioridad física, único criterio real de progreso. El progreso no viene de "afuera" sino que las formas inferiores deberán luchar por imponerse, por igualarse a la capacidad de dominio de las formas superiores.
- El "imparable carro" de la Historia.

4. El pensamiento de la complejidad, de la postmodernidad o de la contemporaneidad

La crisis de la idea de progreso (dadas las constataciones históricamente comprobables) ha dado por tierra con las promesas de la modernidad. De ese edificio de la modernidad y su crisis (que es de destrucción parcial y no total) están surgiendo formas de pensamiento que luchan contra las rigideces y los usos, diría ideológico y político, del pensamiento y la cultura para justificar la dominación, la colonización en todos los niveles y la propagación de la injusticia y el infringir los más elementales derechos de los seres humanos y los pueblos y la destrucción de la madre tierra.

Algunas de las promesas de la modernidad, tal como la "universalización", parecen haberse cumplido con la imagen y los procesos de la globalización, a partir de las grandes innovaciones en las tecnologías de la comunicación y de la información, y de los transportes. Sin embargo, esa aceleración inédita de la innovación tecnológica y científica no parece que tuviera un rumbo fijado por mecanismos de gobernanza mundial. La persistencia de las guerras y las amenazas nucleares y la expansión de la pobreza y el deterioro ambiental muestran que el proyecto moderno no se ha realizado: se reconoce la diversidad pero se profundiza la desigualdad, etc..

Todas estas menciones contribuyen a identificar la necesidad de desarrollar nuevas formas de pensar y hacer algo que se llame ciencia (o no) reconociendo a la interacción intersubjetiva como la estructura base para la construcción de co-

nocimiento, y en esa subjetividad, reconocer la unidad de pensamiento, cuerpos, emociones, afectividades jugando en ese proceso con el *enfoque Ver-Entender-Desear-Decidir-Actuar*. Donde "ver" también puede ser tocar, oler, apreciar, palpitar.

En esta perspectiva la identidad de los sujetos es cambiante a partir de combinaciones de roles y cada momento histórico tiene contradicción dentro de si mismo. Las temporalidades son múltiples y con direccionalidades que no están pre determinadas por una forma de pensarlas. El espacio no es uno sino puntos descentrados que tienen potencialidades a partir de los desplazamientos y la fluidez de los seres humanos, las cosas, las ideas, el dinero, etc.

Con estos elementos se conforman escenarios que presentan juegos de poder (no soberano, central y único, sino heterárquico, reticular, que circula y se ejerce) es el poder del enfoque de Ver-Entender-Desear-Decidir-Actuar. Al decir de Lyotard: "juegos agonísticos", evocando la palabra *Agón* que en griego antiguo significa contienda, desafío, disputa, de allí, *Proto-agonístes* es el protagonista[4]. Es decir, juegos formales y no formales en los que el final no está cerrado, precisamente porque hay lugar para ese juego y donde las reglas las deben ir colocando los propios actores.

A continuación se presentan tablas que de alguna manera sintetizan (esquemáticamente) los rasgos de los tres pensamientos: Pensamiento moderno lineal, Pensamiento moderno dialéctico, Pensamiento de la complejidad en relación a cuatro nociones consideradas: el sujeto, las relaciones saber poder, tiempo y espacio[5]. A continuación de cada una se presenta un cuadro que busca expresar las rupturas epistemológicas que impactan en el campo de la planificación social y que pretenden contribuir a delinear el tránsito de y entre: Planificación social tecnocrática, normativista y tradicional (Pensamiento moderno) // Rupturas epistemológicas // Planificación intersubjetiva, situacional y estratégica (Pensamiento de la complejidad). Este ejercicio de presentación esquemática tiene la virtud de organizar y la limitación de no poder abundar, matizar, citar, debatir. Tareas que se deberán continuar de todos modos.

---

4 LYOTARD, Jean-Francois. (1998) La condición postmoderna. Informe sobre el saber. Ediciones Cátedra, Madrid.

5 Estas nociones de sujeto, relaciones saber –poder, espacio y tiempo se discutieron para la edición de un Módulo que se utilizó en 1996/97 para un curso de Planificación Estratégica en el marco del Programa SIEMPRO de la Secretaría de Desarrollo Social. No hay versión publicada del mismo.

5. Los rasgos principales acerca del sujeto en cada pensamiento y las rupturas

Pensamiento moderno lineal	Pensamiento moderno dialéctico	Pensamiento de la complejidad
Del Renacimiento (SXV y XVI) a la Ilustración (SXVII Y XVIII)	Del SXIX hasta la Segunda Guerra Mundial	Desde la segunda Guerra mundial a la actualidad
El sujeto es universal Identidad absoluta Individuo Racional y libre Formal y abstracta El otro como problema frente a la identidad natural. Necesidad de "educar" y "dominar".	El sujeto conquista la universalidad El sujeto es histórico y colectivo. Clases sociales. Materialidad concreta y dialéctica determina la subjetividad.	Subjetividades Juegos agonísticos El otro múltiple Historia vínculo afecto lenguaje Encuentros modos de interacción: complejidad "como infinidad de rostros siempre cambiantes" Tramas reticulares que conforman las subjetividades Unidad y diversidades Mundo múltiple diverso y en red

Rupturas epistemológicas en planificación referentes al sujeto

Planificación social tecnocrática, normativista y tradicional (Pensamiento moderno)	Rupturas	Planificación intersubjetiva, situacional y estratégica (Pensamiento de la complejidad)
Mercado (sujeto planificador) Estado (sujeto planificador) Realidad (objeto planificado) El conflicto y la diferencia molestan al científico planificador (el técnico) que busca establecer un orden para desarrollar el plan racional.	Toda la realidad es reificada, cosificada, tratada como un objeto al que se le da "tratamiento científico" para ajustarla a los requerimientos del porvenir. Múltiples racionalidades Múltiples pensadores y hacedores de futuros Intersubjetividad Juegos interactivos de producción de conocimientos y de imágenes de futuro	Todos los actores planifican con diferentes grados de formalización. La planificación de un actor está sujeta a una disputa con otros que también planifican. Hay juego de interacción estratégica Realidad construida socialmente.
En esta perspectiva domina la idea de la relación sujeto-objeto o sujeto-naturaleza. La planificación supone un sujeto que planifica sobre un objeto y eso ya supone gestos de dominación. Esto puede notarse en la idea de "diagnóstico": un actor, un solo tiempo, una verdad única y absoluta. Todo el proceso está centrado en los planificadores, técnico, portadores del saber y, por lo tanto, dueños de lo	Combate al objetivismo dominante y dominador Develar la operación ideológica del positivismo Liberarse de las categorías que nos arrastran volver a lo que no queremos Causa efecto Objetivo Verdad	Relación sujeto-sujeto o sujetos entre sí El sujeto está comprendido en el "objeto planificado". Otros sujetos también planifican. La gobernabilidad depende de los otros. Como varios actores planifican sobre el mismo espacio hay varias explicaciones de la realidad y todas están condicionadas por las otras. Explicaciones situacionales, tiempos diferentes, múltiples racionalidades Centrado en

que corresponde hacer en el futuro.		decisores
En la "realidad objetiva" se deben identificar las leyes que explican comportamientos sociales (estables, rutinarios, predecibles)	Explicación por la legalidad científica Desconocimiento de la complejidad La construcción de la realidad social es colectiva y puede tener múltiples sentidos y orientaciones en la medida que se despliega el juego interactivo	El actor que planifica se relaciona con las cosas y con otros actores que son aliados u oponentes: sus juegos dependen mutuamente y solo se puede pensar en el cálculo interactivo en el juego estratégico.
Diseño: deber ser como diferente del tiende a ser (que es previsible)	La realidad aparece como opuesta a lo racional (realidad mecánica) La realidad son otros actores que tienen visiones y valores y planes que configuran luchas y conflictos y generan restricciones a la realización del plan.	Diseño: debe comprender los obstáculos de otros actores con otros planes que son activos y resistentes, deber ser, voluntad de hacer, poder ser.

6. Los rasgos principales acerca de las relaciones de saber y poder sujeto en cada pensamiento y las rupturas

Pensamiento moderno lineal	Pensamiento moderno dialéctico	Pensamiento de la complejidad
Del Renacimiento (SXV y XVI) a la Ilustración (SXVII Y XVIII)	Del SXIX hasta la Segunda Guerra Mundial	Desde la segunda Guerra mundial a la actualidad
Ciencia = objetividad. Objetividad = dominación. Universal: = ser humano racional y libre por naturaleza. Universo de sentido único, absoluto y definitivo. Naturalización de la convención. Su origen se borra, el proceso se naturaliza: ejemplos análogos: Poder / contrato social y Metro /Patrón. Poder: rey, soberanía, concentración, contrato social, ley formal (nunca material). Poder como atributo. Creencia en la existencia de un mundo de objetos anteriores, externos e independientes del sujeto. El pintor re presenta la realidad, sus obras son un espejo.	Conciencia de clase Ideología Visiones del mundo y conocimientos marcadas por la extracción social Universo de sentido con base material Objetivación de la subjetividad y subjetivación de los objetos. Conocer la totalidad. Poder de clase. Poder económico, político, filosófico diferenciado por la clase. El poder se toma. Poder jerárquico. Poder inamovible. El poder se padece.	Interrelaciones de Saber - Subjetividades Poder Apertura de un campo de posibilidades de construcción de conocimientos sin "aprioris" de antemano. Enfoques múltiples: VER es hacer foco no reflejar. Enfocar es mostrar, describir relaciones, abrir los todos los sentidos además de la vista. Focos multiposicionales y trayectorias diversas. Cartografía de los vínculos intersubjetivos, intertemporales interterritoriales. El poder circula, se diluye, si concentra, se hace micro y se hace macro. Poder heterárquico. El poder se disfruta. El poder resiste. El poder da oportunidades siempre.

Rupturas epistemológicas en planificación referentes a las relaciones de saber y poder.

Planificación social tecnocrática, normativista y tradicional **(Pensamiento moderno)**	**Rupturas**	**Planificación intersubjetiva, situacional y estratégica** **(Pensamiento de la complejidad)**
Problemas que aparecen como "claros y evidentes" son los que tienen perfectamente establecidas las relaciones de causa efecto. Hay una tendencia a que los problemas sean explicados en términos de mono causalidad y, por ello, son estructurados. Se simplifica la realidad para dominarla con las herramientas disponibles en la caja positivista.	De la simplificación a la complejidad. "Honrar la complejidad de la complejidad". Descubrir y mostrar la trama antes que fijar los bloques.	Los problemas a ser abordados siempre son multicausales y los racimos de conexiones que nos permiten visualizar su complejidad los hacen cuasiestructurados, son multiformes y no encajan en moldes. Los problemas conforman sistemas complejos que están situados.
El conocimiento es una producción lineal e imperativa. La objetividad le brinda al Plan el estatuto de verdad necesario para que solo algunos lo puedan cuestionar. Por ello: inspiración tecnocrática. Poder tecnocrático. Miradas economicistas que reduce la realidad a los lenguajes de la matemática.	Capacidad de ejercer poder en espacios fragmentados, con diferentes niveles o posibilidades de desarrollar proyectos e ideas. Hay situaciones heterogéneas de poder en diferentes ámbitos o sectores que se entraman en términos técnico-políticos.	Incorporación de los contextos políticos y los medios institucionales en la producción de conocimientos. Manejarse con supuesto de manejo de información siempre parcial. Politicidad de todos los planos y espacios. Presta atención a las cuestiones vinculadas a la viabilidad social y política, así como a las capacidades efectivas para la implementación.
Se dan por sentadas situaciones de poder concentrado. Supuesto de contar poder suficiente para la impulsión y la coordinación de las actividades sociales para alcanzar los objetivos adoptados.	La suposición de un conocimiento objetivo eliminó la subjetividad del como algo digno de ser tenido en cuenta por la ciencia o por la sociedad.	Reconocimiento de situaciones de poder fragmentado. Supuesto de la necesidad de reconocer y contar con el Otro en el camino de la realización del plan. La idea de construcción social y colectiva de la viabilidad del plan.
El saber objetivos es neutro y como tal no comparte espacio con lo político. La racionalidad técnica debe imponerse para encontrar la solución óptima a los problemas.	Necesidad de "tecnificar lo político y politizar lo técnico" (Matus, 1998).	Reconocimiento del refuerzo entre saber y poder como situaciones de alta potencia creativa y transformadora. El diseño del deber ser y el sortear obstáculos.

7. Los rasgos principales acerca del tiempo en cada pensamiento y las rupturas

Pensamiento moderno lineal	Pensamiento moderno dialéctico	Pensamiento de la complejidad
Del Renacimiento (SXV y XVI) a la Ilustración (SXVII Y XVIII)	Del SXIX hasta la Segunda Guerra Mundial	Desde la segunda Guerra mundial a la actualidad
Lineal. Valioso, escaso, cuantificado. Condenado a un orden y un progreso eternos. La luz, el iluminismo. Mecánico y artificial Neutro Universalidad del tiempo. El conocimiento que es válido para un sujeto en un lugar y momento dados es válido para todos los sujetos en todo tiempo y lugar. Lo que es bueno o malo para un sujeto en una cultura o época de la historia, es igualmente bueno o malo para todos los sujetos de cualquier época o cultura.	Dialéctico. Valioso escaso cuantificado. Apropiable, dominable. Irreversibilidad del destino. Certeza de la Revolución. Temporalidades de clase. Tiempo dual y contradictorio. Historia como construcción con destino prefijado.	Temporalidad rizomática: Múltiple y contradictoria Descentrado Temporalidad situada Coordenadas múltiples Futuros varios y diversos Existen experiencias diversas de pasados y presentes. El futuro no está “garantizado”.

Rupturas epistemológicas en planificación referentes al uso del tiempo

Planificación social tecnocrática, normativista y tradicional (Pensamiento moderno)	Rupturas	Planificación intersubjetiva, situacional y estratégica (Pensamiento de la complejidad)
Plan con final cerrado.	Incertidumbre y variaciones.	Varios planes en competencia: final abierto.
Tiempo discontinuo, artificialmente descompuesto.	El plan acompaña los procesos históricos.	Articulación historia-plan.
Planificación como futurología (predicción)	Ruptura del estatuto intemporal de la vedad Variabilidad de las tendencias	Planificación como construcción de futuros desde el presente: imaginar escenarios deseados, probables, posibles.
Énfasis en planes-libro	Del átomo al sistema	Énfasis en sistemas de planificación

8. Los rasgos principales acerca del espacio en cada pensamiento y las rupturas

Pensamiento moderno lineal	Pensamiento moderno dialéctico	Pensamiento de la complejidad
Del Renacimiento (SXV y XVI) a la Ilustración (SXVII Y XVIII)	Del SXIX hasta la Segunda Guerra Mundial	Desde la segunda Guerra mundial a la actualidad
Objeto de conquista y colonización Domesticación y ocupación. El territorio es uno y es como lo "ve" Occidente. Por ejemplo; Oriente es un invento de Occidente (Edward Said). El espacio es neutro y plano. Universalidad del espacio.	Objeto de batalla y ocupación. Liberación. Materialidad y ocupación.	Descentrado Multi territorialidad Tensión entre archipiélago como fragmentación y archipiélago con modos de existir. Situado Coordenadas no lineales Diversidad de espacialidades concretas y simbólicas. Imagen topográfica: niveles, pliegues, rugosidades, abismos e istmos. Desterritorialización Nuevas tramas reticulares en el espacio o reconocimiento de viejas tramas opacadas por la colonización de Occidente.

Rupturas epistemológicas en planificación referentes a al uso del espacio

Planificación social tecnocrática, normativista y tradicional (Pensamiento moderno)	Rupturas	Planificación intersubjetiva, situacional y estratégica (Pensamiento de la complejidad)
Definido por categorías que tienen a la neutralidad Des-subjetivación de los espacios. Territorio como cosa	Los espacios simbólicos y materiales son pasibles de apropiaciones múltiples	Espacialidad recortada y compartida a a partir de las subjetividades y de la construcción de sentido en cada campo. La referencia al Otro es la que delimita y al mismo tiempo abre espacialidades. Territorio como experiencia.
Espacio como objeto de apropiación con base en la mirada objetiva.	Las metáforas acerca del espacio no necesariamente son las de la mera ocupación	Espacio como parte de lo que se disputa pero también como parte de lo que se comparte.

9. Final abierto

Este trabajo se inscribe en una tarea de largo aliento que considera que "*El desafío de los abordajes de la complejidad es el ser capaces de producir sentidos,*

crear conceptos y modos de percepción que nos permitan pensar sin coagular la experiencia, sin reducirla ni estereotiparla", al mismo tiempo que estamos convencido que "*El tiempo de los teóricos, de los observadores desapasionados está agotándose y se hace imprescindible crear enfoques y prácticas capaces de acoger la multidimensionalidad y la diversidad de la experiencia*". (Najmanovich: Mimeo).

Nuestros desafíos se plantean en relación a los temas de diseño y construcción de futuros y para ello consideramos clave hacer una vigilancia permanente sobre las rupturas epistemológicas que nos permitan desarrollar diversos enfoques del *Ver-Entender-Desear-Decidir-Actuar* en este campo que precisa sacudirse los ropajes rancios del autoritarismo y del objetivismo que tanto penetró en el pensar futuros.

En este sentido, la búsqueda se aventura a pensar en la prospectiva (prospectiva estratégica, en el sentido de conocer, reconocer e incorporar al otro) como modos de imaginar futuros antes que predecirlos, formas de organizar el deseo y construcción de condiciones para su realización, en pensar en futuros situados. El o los futuros posibles y deseables no son una promesa, sino la expresión de unas voluntades que tienen ataduras que la restringen y la fuerzan (sujeto como sujeción) y es un haz de relaciones que tanto hacen de diques a la fluidez como ofrecen canales a la esas voluntades. Esos futuros deseables y posibles se construyen en un presente que trabaja sobre las condiciones de posibilidad como varios horizontes de posibilidad y no como una línea sobre determinada, línea lineal (recta) o línea dialéctica (rulo o rizoma), o en todo caso, aprovechando los intersticios de los múltiples rizomas que se han conformado en nuestra contemporaneidad.

Mencionábamos más arriba lo dicho en la clase acerca de "honrar la complejidad de la complejidad". Nos parece que una línea para ese desarrollo lo encontramos en la noción de situación entendida como procesos de intersubjetividad en la producción de conocimiento y en la manera de decidir y realizar las propuestas y apuestas para la acción. Esto supone algo bastante difícil de realizar que es pensar y conocer sin pretensión de cerrar sino de abrir, sin voluntad de absoluto sino de celebración de lo relativo como premisa consideración del otro.

¿Cómo avanzar?: haciendo foco en las urdimbres societales y sus devenires, trabajando en la hibridación de las herramientas para la construcción de las brechas sociales y su comprensión en tanto problemas/respuestas. "Entender" los problemas/respuestas desde su complejidad y desde la incertidumbre de sus marcos históricos. Captar el significado de los problemas desde las poblaciones y trabajar las metáforas que los explican. Reciclar las miradas del poder de la soberanía como

miradas acerca de las potencias de los grupos y las personas en torno a imágenes de futuros deseados-

Consideramos que se requiere un despliegue de las propuestas y sus acciones a partir de una estrategia indiciaria, respetuosa del lenguaje de los indicios. Indicios del pasado y del presente como modo de acercarme a otro y de conocerlo y convocarlo sin pretensión universalizante. En esa búsqueda de nuevas herramientas son dudas deberemos descubrir la potencia creadora de futuros en el curso de los afectos, de las angustias, las emociones y la intranquilidad.

En fin, que la complejidad nos pone frente a transformaciones de nuestras actitudes, nuestras potencias agenciales, nuestro enfoque y abordaje de las cosas, y desde luego, frente a una radical transformación estética y ética.

Revisando notas de clase descubro unas frases anotadas que me ayudan en este cierre:

"Lo contingente: lo que no estaba previsto en el sistema de producción". "Plan: aquello que domino y que el sistema se propone realizar". "Azar: nombre que se le da a nuestra ignorancia sobre una parte del sistema."

Contingencia, planes y azar serán llamados a "reconfigurazoom" en una nueva construcción de los ejercicios de pensar futuros que llamamos prospectiva y en esas pautas para construcción de mundo que llamamos planificación social.

Bibliografía

BOURDIEU, Pierre (1987) "El oficio de sociólogo". México, Siglo XXI Editores.

CAMPILLO, Antonio (1995) "Adiós al progreso – Una meditación sobre la Historia" Anagrama, Barcelona, 2ª edición.

GINZBURG, Carlo (1994) "Indicios. Raíces de un paradigma de inferencias iniciales", en Mitos, emblemas e indicios: morfología e historia, Gedisa, Barcelona.

GINZBURG, Carlo (1996) "El queso y los gusanos", Muchnik, Barcelona.

LAKOFF George y JOHNSON Mark (1995) Metáforas de la vida cotidiana. Capítulos 1 a 6.

LATOUR, Bruno (2008) "Cómo retomar la tarea de rastrear asociaciones" en "Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor red. Manantial, Buenos Aires.

LIZCANO, Emmáneul S/D, la Metáfora como analizador social. Mimeo. Material de la cátedra.

LORES ARNAIZ María del Rosario, (1986) Hacia una epistemología de las ciencias humanas, Buenos Aires: Belgrano.

LYOTARD, Jean-Francois. (1998) La condición postmoderna. Informe sobre el saber. Ediciones Cátedra, Madrid.

MATUS, Carlos (1998) "Desmontaje epistemológico de la planificación". En: El método PES. Teoría y Ejercicios. Caracas, Venezuela. Ediciones de Fundación ALTADIR.

NAJMANOCHIV, Denise S/D, "Configurazoom – Los enfoques de la complejidad". Material de la cátedra.

NAJMANOCHIV, Denise S/D, "El desafío de la complejidad: redes, cartografías dinámicas y mundos implicados". Artículo presentado en el Tercer Seminario Bienal de Implicaciones Filosóficas de las Ciencias de la Complejidad. La Habana, Enero.

ROVERE, Mario (1993) Planificación estratégica de recursos humanos en salud. Capítulo II – Una teoría muy práctica. Washington, Serie Desarrollo de Recursos Humanos Nº 96. OPS.

Eje 2: Análisis Político, Opinión Pública y Comunicación

Nuevas identidades políticas: las estrategias de construcción política en el PRO[1]

AGUSTÍN ZUCCARO
JULIÁN BILMES
Centro de Investigaciones en Política y Economía (CIEPE). Facultad de Trabajos Social Universidad Nacional de la Plata (UNLP)
Centro de Investigaciones en Política y Economía CIEPE/Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales IdIHCS/ Universidad Nacional de la Plata (UNLP). Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

Resumen

En función de la reflexión sobre las nuevas formas de hegemonía en el capitalismo contemporáneo, nos proponemos estudiar al PRO como propuesta política novedosa y en relación con las transformaciones económico-sociales estructurales de fin de siglo XX y principios del XXI. En ese marco, nos proponemos en este trabajo indagar las principales estrategias de construcción del lazo político en el PRO. Es decir, que se pretende analizar esta propuesta política mediante dos preguntas integradas: ¿cuáles son sus principales características?, y ¿cómo conduce? Su abordaje se realizará de manera transversal a lo largo del trabajo.

Es en tal sentido, que la ponencia estará estructurada en cuatro ejes principales. En el primero, se buscará realizar una reseña histórica del surgimiento del PRO en tanto propuesta política, haciendo hincapié en los actores que lo componen. Luego se caracterizará las formas de representación política contemporánea en vínculo con las relaciones que se establecen en el seno del modelo de producción toyotista. En un tercer apartado, se profundizará sobre las características del lazo político contemporáneo mediante la *representación de la proximidad* (Annunziata, 2011a). Finalmente, se analizará el *método duranbarbista*, profundizando en los sub-ejes de la estructura narrativa y la construcción estética. En cuanto al primer sub-eje, abordaremos la construcción del relato PRO, prestando especial atención a sus principales núcleos discursivos; por su parte, la construcción estética estará abordada en vínculo con el discurso, como

1 Versión preliminar de una investigación de mayor alcance y profundidad, en el marco de un equipo del Centro de Investigaciones en Política y Economía (CIEPE) sobre la crisis de los partidos políticos y las nuevas formas de hegemonía en el capitalismo financiero global contemporáneo.

así también, a las formas de su puesta en escena en los actos y el candidato como producto comunicacional.

Palabras Claves: PRO / proximidad / lazo político / construcción política

Introducción

Nos abocamos en el presente trabajo a estudiar al PRO, en tanto propuesta política novedosa y en relación con las transformaciones políticas y económico-sociales estructurales de fin de siglo XX y principios del XXI a nivel mundial y en nuestro país en particular. Nos proponemos entonces indagar las principales estrategias de construcción del lazo político en el PRO. Es decir, que se pretende analizar esta propuesta política mediante dos preguntas integradas: ¿cuáles son sus principales características?, y ¿cómo conduce? Su abordaje se realizará de manera transversal a lo largo del trabajo.

El trabajo se estructura en cuatro ejes principales. En el primero, se buscará realizar una reseña histórica del surgimiento del PRO en tanto propuesta política, haciendo hincapié en los actores que lo componen. Luego se caracterizará las formas de representación política contemporánea en vínculo con las relaciones que se establecen en el seno del modelo de producción toyotista. En un tercer apartado, se profundizará sobre las características del lazo político contemporáneo mediante la *representación de la proximidad* (Annunziata, 2011a). Finalmente, se analizará el *métododuranbarbista*, profundizando en los sub-ejes de la estructura narrativa y la construcción estética. En cuanto al primer sub-eje, abordaremos la construcción del relato PRO, prestando especial atención a sus principales núcleos discursivos; por su parte, la construcción estética estará abordada en vínculo con el discurso, como así también, a las formas de su puesta en escena en los actos y el candidato como producto comunicacional.

Antecedentes y actores que componen al PRO

El PRO, en tanto propuesta política construida para disputar "las urnas", surge luego del 2001, como una respuesta al rechazo de las formas de acción política institucionalizada (Vommaro, 2017). Asimismo, se podría decir que emerge en un contexto de crisis en los partidos políticos tradicionales (PJ y UCR), porque las formas de organizar, el contenido social, las personas y sus intereses han cambiado. Siguiendo la tesis de Formento (1998), estos cambios refieren, por un lado, a la irrupción del capital financiero transnacional como forma y fracción dominante del capital, hacia las décadas del '80 y '90, y la imposición de los intereses de la oligarquía financiera en las cúpulas de ambos partidos tradicionales argentinos, a la par que se

asiste al pasaje de las formas de organización de los partidos políticos: del Partido Ideológico de Masas se transita al Partido de Comercialización de Candidatos[2].

A su vez, esta propuesta de plataforma política tiene tres experiencias anteriores que le otorgan sus antecedentes, en un primer momento, y que luego organizan sus contornos endógenos, ya que muchos de sus principales dirigentes tuvieron algún paso por ellos. La primera experiencia, que surge en el contexto de la última dictadura cívico-militar y que se asienta en el regreso a la democracia fue el partido político formado por Alsogaray, *Unión del Centro Democrático* (UCEDE), de filiación liberal-conservador. Otra experiencia que antecede y conforma el PRO es Acción por la República, partido fundado por Cavallo y que se presentó a elecciones en el año 1999. Finalmente, el tercero es Recrear para el Crecimiento, propuesta encabezada por López Murphy durante el 2003. Estos tres partidos conforman las experiencias previas de los partidos representativos de las denominadas "derechas", que apuestan a las elecciones como vía de acceso al gobierno. En la actualidad, en tanto *protoidentidades políticas*, los mismos forman parte, subordinada y subsumida, desde diferentes lugares, a la plataforma que encabeza Mauricio Macri (Vommaro, 2017).

En términos de actores que lo componen, se podría decir que el PRO se encuentra formado por una tríada: empresarios-ONG-partidos políticos. En primer lugar, en las trayectorias laborales/empresariales de los principales dirigentes del PRO, podemos encontrar a Shell, JP Morgan, Grupo Roberts y Grupo HSBC, Telecom, IBM, Random House Mondadori, YPF, Banco Santander Rio, Farmacity, La Anónima, entre otros. A su vez, vale aclarar que el 22% del gabinete inicial del gobierno de Mauricio Macri, desde diciembre de 2015, forma parte de lo que se denomina *trayectorias privadas puras*, es decir que no tienen ningún tipo de experiencia previa en el sector público (Canelo y Castellani, 2017). Los mismos ocupan con mayor densidad los sectores de Producción, Energía Industria, BCRA, Agroindustria, Hacienda, Trabajo y Desarrollo Social[3]. Es de destacar que los lugares que ocupan mayoritariamente los CEO´s son espacios que se constituyen como estratégicos para la soberanía/dependencia de un país, como, asimismo, para que se fortalezca la inclusión/exclusión de una población, tanto como que se profundice la desigual-

2 Tipificando la estructura de cada formato, Formento (1998) señala para el caso del Partido Político Ideológico de Masas una división, grosso modo, entre Cuadros Políticos, Militantes y Adherentes/Afiliados, mientras que, en el caso del Partido de Comercialización de Candidatos, se observan las siguientes figuras: Cuadros Gerentes Estratégicos, Candidatos, Medios de Comunicación de Masas, Adherentes/Audiencia.

3 Para profundizar en términos de porcentajes se recomienda ver Canelo y Castellani (2017)

dad o la redistribución de riqueza existente en la estructura económica nacional. Se observa una alianza política en posición de gobierno que expresa una coalición de los intereses de las distintas fracciones de burguesía en Argentina, en un equilibrio inestable de compromisos -al decir gramsciano- entre grupos económicos locales y empresas transnacionales de origen extranjero, con fuerte predominio del capital financiero transnacional (Dierckxsens y Formento, 2016).

Por otra parte, en cuanto a las ONG, se destacan: Fundación Pensar, Grupo Sophia, Fundación Creer y Crecer, y CIPPEC. Estas trayectorias ocupan un lugar preponderante en la estructura organizacional del PRO, ya que un gran porcentaje de sus miembros participaron alguna vez en algún tipo de estas organizaciones, en donde resalta la premisa de voluntariado y las trayectorias educativas vinculadas a universidades privadas (Canelo y Castellani, 2017).

Luego, además de las mencionadas experiencias de las "derechas argentinas" que confluyen en la actualidad en el PRO, existe un 17% del gabinete de la Nación, que tiene trayectoria política afiliada (Canelo y Castellani, 2017). A la UCEDE, Acción por la República y Recrear se le suman trayectorias militantes vinculadas a la UCR, en mayor proporción, y en menor medida al PJ. Esta amalgama de diversas trayectorias nos lleva a pensar que la estructura partidaria del PRO se engendra a partir de un sincretismo político que se organiza a partir de los postulados de la gestión y la eficiencia.

Rasgos análogos en la organización del trabajo y la representación política

Como hemos dicho, el PRO emerge de la crisis de los partidos políticos tradicionales como el PJ y la UCR, asumiendo novedosas estrategias de conducción política. Esto se da en un contexto de cambios en las formas de organización del tiempo, la producción y la división sociotécnica del trabajo que definen nuevas relaciones sociales de producción. Si bien no es objeto de este escrito indagar acerca de los modelos de producción, creemos pertinente recuperar y caracterizar sintéticamente el modelo dominante en la actualidad, ya que entendemos que estas transformaciones en el mundo del trabajo tienen implicancias en cuanto al desarrollo de la construcción de estrategias políticas en torno a la constitución de la relación dirigente-masa. A la vez que cambia la organización de la sociedad en el último periodo del siglo XX, también emergen luego nuevas formas de construcción y representación políticas más afines o acordes a ese nuevo "campo de juego".

El toyotismo, a diferencia del fordismo[4], es un modelo de producción flexible implantado a partir de la horizontalidad, al menos aparente, de las relaciones sociales de producción. A partir de esta horizontalidad, el control es introducido a partir de la *dialéctica entre el saber ser-saber hacer* que impone la autovigilancia del trabajador para involucrarse en los objetivos de la empresa como si fuesen los suyos y de esta forma maximizar la productividad posible (Newman, 2012). Justamente esa característica, es la que profundiza la relación de horizontalidad: ya no es necesario la vigilancia por parte del patrón/supervisor en la fábrica, sino que la vigilancia es impuesta por el mismo trabajador, ya que se construye una subjetividad que busca relaciones armoniosas, consensuales, cooperativas entre el patrón y el trabajador, a partir de la cooperación alienante como forma disciplinadora de la fuerza de trabajo.

Este nuevo paradigma, a su vez, se corresponde con la tercerización, fragmentación e híper-especialización laboral a que han dado lugar estas nuevas formas de producción imperantes a nivel mundial, organizadas en red sobre la base de cadenas globales de valor, de carácter "flexible", en tiempos de un capitalismo globalizado y financiarizado (Formento, Dierckxsens y Sosa, 2017). Ello da lugar a altos niveles de atomización social, a la par que una deslegitimación de cualquier instancia de participación y organización colectiva que dispute poder (sindical/gremial o político) en tanto necesidad estratégica para reproducir la dominación, dada la híper-concentración de la riqueza y el poder mundial en la actualidad.

Esta pretendida "horizontalidad" en las relaciones sociales de producción parece corresponderse con nuevas formas de construcción del lazo político contemporáneo que se montan sobre este nuevo "campo de juego" en el terreno económico-social, visualizado ello en las estrategias de la construcción política del PRO, como parte de una "nueva política"[5].Esta idea tiene todo un entramado

---

4Dos aspectos centrales que marcan sus diferencias son la rigidez y verticalidad establecidas en las relaciones sociales de producción dentro del fordismo. Es decir, es inflexible porque la apuesta es optimizar el tiempo de trabajo y para ello "es necesario" que cada trabajador maximice su producción en la línea de ensamble, realizando una única tarea en la que es especialista. Y de esta característica, es que se desprende la siguiente: la verticalidad. Esta dimensión es posible analizarla a partir del tipo de vínculo que se generaba en la propia fábrica: el patrón, o en tal caso, un supervisor se encontraba todo lo que dure la jornada laboral, controlando la productividad de los trabajadores, en muchos casos, desde una suerte de panóptico.

5 Durán Barba realiza una contraposición entre "la vieja y la nueva política" que cristaliza lo que venimos sosteniendo en las nuevas formas en las que se genera este tipo de construcción política. El "gurú", como lo llaman diferentes analistas, sostiene que "el mensaje de la vieja política es: nosotros tenemos el poder. El mensaje de la nueva política es: nosotros queremos servirte" (Duran Barba, 2017a).

simbólico que produce una legitimación social, que se engendra a partir de la *proximidad*, que consiste en desdibujar los límites que se establecen entre el dominado y el dominador. Es así comos e constituye una nueva forma de filiación política, a partir de una cierta corresponsabilidad en las definiciones que se toman: porque las decisiones, simbólicamente, "se toman entre todos".

La proximidad como característica del lazo político contemporáneo

El tipo de constitución del lazo político contemporáneo se da a partir de lo que se denomina *representación de la proximidad* (Annunziata, 2011a). Este tipo de representación poco tiene que ver la espacialidad o la cercanía experiencial de un candidato con los ciudadanos de un país, o de los dirigentes con los militantes de un partido. Se corresponde, más bien, a un tipo de vínculo en donde las jerarquías constituidas por las relaciones de poder existentes quedan por un momento invisibilizadas, bajo una aparente relación simétrica. Incluso, por momentos ello puede operar a partir de una apariencia de reversión del poder explícito, propio de la democracia representativa; es decir, que puede leerse como una distribución de la economía jerárquica dispuesta en que el poder es del ciudadano y no del soberano. Y esta reversión en la distribución simbólica de poder aparente, la denominamos así, debido a que quienes continúan tomando las decisiones, conduciendo y definiendo políticas acordes a sus intereses, siguen siendo en última instancia, los gobernantes[6].

La *representación de la proximidad* es un concepto que nos resulta útil para pensar las transformaciones contemporáneas bajo estudio, definido como "una forma de legitimidad promotora de un lazo político (...) que niega su propio carácter instituyente. Dicho lazo se apoya en una identificación entre unos y otros, en la que los gobernantes no sólo deben asimilarse a los gobernados, sino disimular toda diferencia representativa" (Annunziata 2011: 58a). Es decir, es una forma de identificación política a partir de una cercanía, que aquí se constituye en ficción, en tanto y en cuanto existe una asimilación entre el candidato y el ciudadano.

6 Conviene realizar una aclaración: de ninguna manera estamos negando el poder de nuestros pueblos y su capacidad de conquistar derechos producto de la lucha y la organización de los diversos sectores que lo componen. Si bien desde el campo popular se dispone de capacidad para insertar demandas y ejercer presión en las agendas gubernamentales, las formas de la democracia y la distribución del poder político mantienen su carácter elitista.

Este proceso corresponde a un tipo particular de*subjetivación política*[7] (ya sea orgánica/participativa o solamente representativa), en tanto existe una representación común o asimilable, entre dos personas o más, de experiencias singulares e individuales (Annunziata, 2011a), como de proyecciones, deseos y expectativas compartidas a futuro. Es decir, es posible pensar esta forma de identificación a partir de algún "punto de encuentro", en los marcos interpretativos de las experiencias pasadas o cosmovisiones de futuro que se encuentran compartiendo el candidato y el votante.

Cabe destacar que todo este proceso de identificación política tiene su asidero en la crisis de representación que se viene gestando hace años. Es decir, surge como una estrategia para contrarrestarla, o al menos hacerle frente. Siguiendo la tesis de Annunziata (2011b), la exigencia existente desde los ciudadanos a los candidatos es que entiendan y vivan sus problemas cotidianos, lo cual representa una de las razones por las cuales aparece este "deslizamiento" hacia la proximidad.

Finalmente, en tanto forma de conducción política e ideológica, la proximidad encuentra su legitimación en el hecho de que "el más legítimo es aquel gobernante o aquella política que 'se acerca' más a la realidad cotidiana, a la experiencia concreta y singular de los ciudadanos" (Annunziata, 2011: 58a). Resultan fundamentales aquí las estrategias del marketing político, en pos de la eficacia de esta aproximación en la construcción empática que se genera desde el votante hacia el candidato. Por medio del marketing político se convierte a dirigentes/candidatos en productos comprables o intercambiables, según como midan en las encuestas o *focus groups*.

Estrategias de construcción del lazo político

El PRO despliega algunas técnicas acuñadas por el marketing político combinadas con el desarrollo de las tecnológicas de la comunicación e información (TIC´s). Dichas estrategias, dirigidas por Durán Barba y su equipo, organizan un conjunto de técnicas que denominaremos *método duranbarbista*, cuyo fin es "aportar objetividad" en pos de obtener mejores resultados y poder interpelar el sentido común de las mayorías en las campañas electorales (Duran Barba, 2017b).

7Por *subjetivación política* entendemos "un proceso que configura una determinada modalidad de acercamiento y lectura de la realidad" (Bonvillani, 2012, p. 193), asumiendo la puesta en acto de ciertas capacidades cognitivas, afectivas, prácticas y argumentativas en función de un proyecto de sociedad.

Asimismo,este *método duranbarbista* consiste en una profundización de la crisis de representación existente, utilizando los dispositivos de la proximidad que le pondrían fin, al menos simbólicamente, a la imagen líder-masa. Ello supone una relación ficticia entre pares que se constituye como un eje ordenador en las estrategias del marketing político, que habilitan una *estética de la cercanía*.

Esta estética de la cercanía, que se va hilvanando mediante los dispositivos de la proximidad, corresponde a las estrategias desplegadas por el PRO para la construcción del lazo político. Tomando como ejemplo el timbreo como una de ellas, podríamos decir que éste conecta el espacio público (la política-el candidato) con el privado (el interior de las casas-el vecino)[8]. También, produce una forma individual de reclamo que abre las posibilidades del vínculo del sujeto atomizado, organizado individualmente, con el político que se dirige hasta su vivienda para "estar en su lugar", por unas horas.

Por otra parte, para Annunziata y Landau (2017), el timbreo presenta cuatro características novedosas en nuestra época: a) construye intimidad entre el candidato y el vecino; b) la presencia del candidato en el territorio tiene efectos cognitivos y afectivos (está ahí para conocer y sentir lo que los vecinos "viven día a día"); c) hay una priorización del vecino como figura legítima para determinar problemas a resolver; d) es una herramienta de la era digital (se hacen fotos y videos que se virilizan o se transforman en propagandas que tienen su circulación en las diferentes redes sociales y medios de comunicación). Este último componente se convierte en el elemento esencial para que los timbreos se transformen en una apuesta fundamental en el PRO, ya que le da condición de posibilidad de generalizar su impacto en el resto de la población.

Por lo tanto, cabe decir que el timbreo es una técnica novedosa que en la Argentina contemporánea fue resignificada por el PRO, en cuanto empezaron a realizarlo los candidatos mismos, mediante sorteos que se realizan en las redes sociales. También, opera como un dispositivo de la proximidad, como parte del *método duranbarbista*. Éste último es colocado en este caso en el lugar de la ideología, lo cual asevera Durán Barba (2017c): "en el PRO la metodología es la ideología".

Por último, es menester destacar que es justamente en el marco de la utilización del Big Data y lo que se denomina *revolución tecnológica 2.0,* que el PRO tiene una

---

8La propuesta de la dicotomía entre estos espacios tiene como fin realizar la ejemplificación. Sin embargo, entendemos que las fronteras entre lo "privado" y "público" son construcciones socialmente legitimadas, aunque ellos contengan una relación recíproca y dialéctica. En tanto, lo que "aparece en lo privado" corresponde a formas de sociabilización más amplias que se le asignan al espacio "publico", es decir, al conjunto de la sociedad.

de sus estrategias de construcción política. Incluso, en ese marco es que durante el 2017 se creó el Observatorio Nacional de Big Data, dependiente de la Secretaría de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del nuevo Ministerio de la Modernización.

Ahora bien, la utilización de las técnicas del Big Data, en este caso, combina información de encuestas, indicadores sociales y resultados electorales. En un artículo del diario Página 12, se sostiene queel entrecruzamiento de datos que utilizó el macrismo durante las PASO del 2017, fue del INDEC, ANSES, de los votos de cada distrito y de las encuestas encargadas a la consultora de Jaime Durán Barba[9]. Esto lo que permitió fue micro segmentar el voto a partir de la geolocalización de las preferencias de los votantes, y también personalizar las campañas por zonas, y hasta en muchas situaciones por familia (Miri, 2017).

Características del relato macrista

Toda propuesta política que conduce o pretende hacerlo, tiene la necesidad de crear un relato. A partir de él, al menos en parte, es que interpela identidades políticas prexistentes, ya que todas ellas se ordenan, significan y construyen a partir de un sistema temporal en donde la lectura del pasado y el futuro deseado se comunican con en el despliegue de acciones del presente, cargándolas de sentido (Aboy Carles, 2001). Y de esta forma, "toda fuerza política intenta refundar el espacio político a través de un mito inaugural donde pone en juego su identidad" (Schuttenberg, 2014: 282). En el caso de los significantes de la estructura narrativa del PRO, se construyen a partir de la negación de la política como instancia conflictiva y democrática de una sociedad (Alemán, 2016). En el partido que lidera la alianza que gobierna nuestro país, "el significante*política* se articula en una cadena de sentido que la concibe con la administración de los recursos que se tienen en un contexto determinado" (Schuttenberg, 2014, p. 294). Y por lo tanto, invisibilizar el conflicto es parte de la "nueva política" PRO.

Otra dimensión a tener en cuenta en cuanto al discurso PRO, es la promesa de cambio y felicidad. Estas dos premisas se articulan en esta estructura narrativa a partir de "una nueva tópica vinculada al esfuerzo y a la autorrealización. Esta última interpela a los sujetos de modo individualizante, llamándolos para que sean protagonistas permanentes de su propio éxito" (Martínez, 2016: 2). Aquí, cabe

9 Se puede ver en https://www.pagina12.com.ar/64143-el-recorrido-que-marca-la-big-data

destacar el ensamble de esto con el emprendedurismo y la meritocracia, dos ficciones de raigambre neoliberal que se corresponden muy bien con la tercerización, fragmentación e híper-especialización a que han dado lugar las nuevas formas de producción. La contracara de este discurso aparece en el sacrificio cotidiano que ello implica para sujetos de sectores vulnerables, como condición *sine qua non* de un futuro prometedor.

Por lo tanto, en la enunciación de los significantes que se desprenden del relato macrista se busca interpelar desde lo emocional. Para interpelar desde esa dimensión, el relato se ve complementado por la imagen. En un contexto donde la *revolución tecnológica 2.0* avanza a pie de plomo y las plataformas móviles cobran una relevancia significativa en la mediación de nuestras interacciones cotidianas, la imagen transmite mensaje. La imagen también construye el contexto del relato: termina dándole la atmosfera de la puesta escenográfica para que el dirigente, en esta situación, despliegue su narrativa. También, el relato es parte de ella como pie de página, que hace que cobre sentido.

Por otra parte, las imágenes se viralizan, reproduciéndose en forma exponencial, condición fundamental de nuestra época. Hoy día, en que todo o casi todo es imagen, ésta le permita al relato despertar sentimientos y emociones, y ello moviliza electorados. En este hecho se basa Durán Barba (2006) al afirmar que las emociones y sentimientos son las que definen el voto de la gente.

Ahora bien, a nuestro juicio y acorde a las puestas en acto que realiza explícitamente el PRO, podríamos decir que existen tres núcleos discursivos que estructuran la propuesta narrativa de sus gestores. Estos son: "unir a los argentinos", "terminar con el narcotráfico" y "pobreza cero". Creemos, por lo tanto, que los tres en su conjunto, son estructurales, debido a que de aquí se desprenden los ejes discursivos que se pueden ver en su discurso[10].

La "unidad de los argentinos": hilvanar el republicanismo y el neoliberalismo

En cuanto al primer núcleo discursivo del PRO, su propuesta es pregonar la unidad de los argentinos "a través del dialogo, el respeto, la suma de visiones (...)

10 Esta afirmación se puede analizar, por ejemplo, en los discursos que realizó Mauricio Macri en el cierre de campaña de 2015 en Humahuaca y en Córdoba.

que tienen que ver con el desarrollo y la felicidad de todos los argentinos"[11]. Esta idea, propia de un republicanismo consensualista, aparece atada al discurso neoliberal en coexistencia en la estructura lingüística de PRO: el relato propuesto por el macrismo se desliza desde la narrativa republicana hacia las premisas del neoliberalismo. Es decir, que esta contradicción de la construcción del relato se constituye en forma armónica, como si fuesen parte de la misma "cara de la moneda". A esto Dussel (2012) lo denomina *republicanismo invertido*[12], ya que para él la propuesta republicana tiene como premisa defender los intereses de la comunidad en su totalidad, aumentando su participación en la toma de decisiones. En cambio, el *republicanismo invertido* (la conjugación entre la narración republicana y neoliberal) termina ordenándose a partir de los intereses de los sectores sociales de la burguesía financiera, debilitando las vías de organización y participación política.

Por otra parte, cabe destacar que este núcleo tiene que ver también con aquella antinomia insuperable que se denominó como "la grieta". Esta idea-fuerza, utilizada por Jorge Lanata en 1989, cuando era director de *Pagina 12* para conceptualizar la división entre los que defendían la dictadura cívico-militar y los que luchaban por los Derechos Humanos, fue reutilizada por él mismo años después, para dar cuenta de la división kirchnerismo/anti-kirchnerismo. Esta vez, esa idea-fuerza fue masificada por los medios masivos de comunicación (sobre todo los programas dependientes del grupo Clarín, aunque no únicamente por ellos) en su proceso de deslegitimación y desgaste del kirchnerismo, sobre lo cual se montó luego la oposición política[13].

Desde ahí, su utilización: la necesidad de tender puentes por sobre toda las cosas. La eficacia de ello fue justamente encontrar algo que compartimos "todos" los ciudadanos del país: la de reconocernos argentinos.

La "lucha contra el narcotráfico": el enemigo moral

En torno a este núcleo discursivo, el macrismo sostiene lo siguiente: "el narcotráfico es un problema que está alterando nuestra forma de vida. Se mete con

---

11 Se puede ver en https://cambiemos.com/ejes/unir-a-los-argentinos/

12 El autor se refiere con *republicanismo invertido* al "debilitamiento del Estado en nombre de la comunidad, pero en verdad es un debilitamiento del Estado y de la comunidad en favor de los más ricos" (Dussel, 2012, p. 55)

13 Esta estrategia discursiva no fue utilizada exclusivamente por el PRO. Se puede ver en las propuestas de Massa y Stolbizer con 1PAIS, o más atrás en el tiempo en el spot de Argen y Tina lanzado en la campaña de 2013 en la propuesta de Alfonsin y Stolbizer.

nuestros hijos, con nuestras costumbres, con nuestra capacidad de disfrutar de la vida (…) El avance del narcotráfico es la principal amenaza a la seguridad de los argentinos. Corrompe a políticos, policías, jueces y funcionarios a cambio de impunidad"[14]. En conjunto con esta proclama puede aparecer la corrupción, la inseguridad, como desagregaciones de un mismo fin narrativo: la construcción de un enemigo. Si bien, en cada una se puede diferenciar en qué lugar se deslinda cada batalla[15], el fin último es ubicar el terreno de la disputa: el moral[16].

De esta forma, se apela a nociones que nuestro sentido común tiene muy arraigadas, vinculadas al autocuidado de sí y de los otros cercanos, apelando al miedo hacia cualquiera que pueda encarnar esos "peligros", como constante amenaza de que se pueda concretar aquello que es considerado y vivido como algo angustiante. Por último, otra dimensión a destacar de la lucha contra el enemigo moral es la imposición de un elemento que se constituye como un tema de Seguridad Nacional, y por lo tanto, facilita la legitimación social de las políticas represivas en temas de seguridad/inseguridad.

"Pobreza Cero": culpabilización de los sujetos, igualdad de oportunidades, emprendedurismo y la gestión de lo privado

El slogan de "Pobreza Cero" es un enunciado que se manifiesta como estructurante de la propuesta narrativa del PRO, con un estrecho vínculo con las premisas de la igualdad de oportunidades y el emprendedor que se ha colado en el sentido común a partir de la narrativa neoliberal. También, se ordena como arista social inmaterializable de un programa político sin inclusión, justicia social o redistribución de la riqueza. Su eficacia, por lo tanto, tiene que estar acompañada de otro eje discursivo: la culpabilización a los sujetos por la creación y reproducción de su situación económica.

---

14 Se puede ver en https://cambiemos.com/ejes/terminar-con-el-narcotrafico/

15 Por ejemplo, se puede pensar la corrupción en la contienda electoral; el narcotráfico y la inseguridad, pueden darse contra los inmigrantes latinoamericanos y jóvenes de barrios estigmatizados por vías judiciales. Esta última vía, también es utilizada para contra la oposición política kirchnerista, a la cual se busca asociar con corrupción judicializando a sus principales figuras, y más aún, contra el sindicalismo, dada la necesidad de bajar el costo laboral para las "benditas inversiones".

16 Durante el 2017 se definió a la Comunidad Mapuche como el enemigo que amenazaba la integridad territorial de la Nación y al cual combatir, vinculado a la disputa geopolítica que se desató en la Patagonia y el Atlántico Sur.

El emprendedor, individuo que busca las oportunidades que generen sus proyectos, tiene una eficacia simbólica en tiempos de consumismo irracional. El sujeto adquiere carácter de ciudadano en la medida en que consume, y, por lo tanto, no tener esa capacidad le hace perder esa condición. Asimismo, la propuesta del sujeto emprendedor se encuentra vinculada al individualismo meritócrata que teje la lógica de una sociedad competitiva, que busca fragmentar y desorganizar –o más bien, organizar de forma atomizada- los lazos de solidaridad en las relaciones sociales.

La *estética de la cercanía* y el candidato como producto comunicacional

Como vimos anteriormente, a partir de la tesis de la "nueva política" propuesta por Durán Barba, el PRO acude a una estética novedosa. Uno de los ejes de su tesis, como dijimos, es la búsqueda narrativa de la imagen, como parte del campo semántico, para transmitir emociones y movilizar electorados. Como así también, mediante la construcción de la *estética de la cercanía* como herramienta simbólica buscar producir identificación entre el candidato y la gente.

Los actos políticos, con escasas o nulas banderas de los partidos que los componen, son una característica de ello. En su lugar aparece el cotillón (globos, pelucas, banderas de colores, etc.), como forma en que se dividen partidariamente en los actos[17]. Al parecer, las clásicas banderas que hacen alusiones a las fracciones partidarias dentro de cada alianza dejaron de tener espacio en este modo propuesto de construir la estética política. En su lugar le es asignado ingredientes de cotillón, para realizar las divisiones. Una apuesta estética que dejaría de lado la ideología (representada por banderas de partidos) y acuñaría la figura del vecino que "se mete en política sin dogmas" (representado por el cotillón).

En segundo lugar, los escenarios 360° a no más de un metro del suelo, es otra de las apuestas que busca la construcción empática e identificatoria entre el candidato/dirigente y el público. Resulta ello toda una cristalización de la búsqueda de la proximidad.

17 Para un ejemplo de cómo se expresa esa división partidaria en los actos se puede ver Belloti, Morressi y Vommaro (2015)

Otra de las características estéticas del PROes la de construir al candidato como un producto comunicacional[18], en sí mismo. Elizalde (2016) sostiene que ellos e realiza mediante tres ejes: la normalidad, emocionalidad y la verdad. La búsqueda de normalidad, para el PRO, acude un tanto a las formas: actitudes, tonos, palabras utilizadas en las respuestas, que posibiliten crear un ambiente de cercanía (Elizalde, 2016). En cuanto a la verdad, el autor sostiene que el PRO la concibe en base a tres acepciones: lo moral, lo lógico (qué es verdadero y qué no) y lo empírico (tiene que hacer alusión a algo que pase en la realidad, o al menos, a la construcción de un hecho). Finalmente, la emocionalidad es a nuestro juicio, la más importante, ya que creemos que los otros dos ejes se encuentran subsumidos aquí. Esta apreciación corresponde a las tesis propuestas por el estratega del PRO, y a todo lo analizado anteriormente.

Por otra parte, la comunicación desde la *estética de la cercanía* le agrega a la estructura narrativa la imagen como estrategia comunicacional del marketing político contemporáneo. Las características de nuestro tiempo relativas a la fragmentación en las relaciones de producción que se establecen entre trabajadores, la construcción de identidades individuales y "mundos" personalizados (especialmente a raíz de las redes sociales, los *smartphones*y sus aplicaciones) hacen que la imagen se fortalezca como meta-mensaje en el campo semántico compartido socialmente. En tal sentido, esto se inserta en las funciones de simbolización, representación y relacionamiento que tiene la comunicación. Según Elizalde (2015), estas tres características construyen la eficacia en la aceptación o rechazo de un candidato. En cuanto al relacionamiento, podríamos decir que a partir de los procesos que se vienen gestando en el mundo contemporáneo de relaciones personalizadas, cobra un sentido crucial en las estrategias de marketing: las posibilidades de cercanía y horizontalidad son dos puntos nodales de la estructura relacional identificativa entre el líder-masa. La representación, por su parte, adquiere lugar en la proyección de los deseos y expectativas a futuro que existen y que aportan al tipo de relacionamiento que se establecen entre el candidato y la gente. Y finalmente, la simbolización, se vincula a los significados y utilizaciones de los objetos compartidos por todas las personas.

Este círculo entre discurso e imagen se hilvana con eficacia solamente a partir de su coherente relación: la imagen complementa lo que se dice, y lo narrado es reforzado en la imagen que se vende.

---

18 Para Elizalde (2016), el PRO tiene en la actualidad tres candidatos que se constituyen en grandes productos comunicacionales: Mauricio Macri, María Eugenia Vidal y Marcos Peña.

Reflexiones finales

Hemos analizado en este trabajo la constitución del PRO como propuesta política de características novedosas, ante la crisis de los partidos políticos de fin de siglo XX y principios de siglo XXI. Buscamos caracterizar las formas de representación política contemporáneas en vínculo con las relaciones sociales de producción que define el paradigma toyotista, de carácter flexible y "horizontal", a la par que analizar la constitución del lazo político contemporáneo mediante la representación de la proximidad. Luego, con foco en el método *duranbarbista*, hemos buscado analizar la estructura narrativa y la construcción estética del PRO, con atención a los principales núcleos discursivos de su relato y a las formas de la escenificación de los actos políticos y la construcción del candidato como producto comunicacional.

Cabe señalar, en último lugar, que los análisis desarrollados en este trabajo se enmarcan en un contexto mundial de crisis estructural y de profundas transformaciones sociales en el modo de organizar lo económico-social, lo político y lo ideológico-cultural, y en términos generales en las formas de construir y proyectar poder (Dierckxsens y Formento, 2016). Ante la realidad dominante de un capitalismo globalizado y financiarizado aparece con gran relevancia el análisis, la descripción y la reflexión sobre las nuevas formas en que se construyen y reproducen la dominación y la hegemonía hoy. Es en este gran campo problemático que situamos nuestra indagación sobre el PRO y las nuevas formas y estrategias de construcción de identidades y filiaciones políticas en la actualidad.

Es menester seguir desarrollando estas investigaciones, ante la crisis de los partidos políticos y las formas de representación tradicional, y las emergencias de nuevas derechas e izquierdas, neoprogresismos y neoconservadurismos, neoliberalismos y neonacionalismos. Es decir, en vínculo con las formaciones y matrices ideológicas propias de este capitalismo financiero global contemporáneo, y las que emergen en contraposición al mismo.

A su vez, impactadas en forma creciente estas nuevas configuraciones políticas e ideológico-culturales por los nuevos instrumentos de mediación y conducción de las grandes mayorías, en un marco de revolución tecnológica comunicacional y nuevos medios digitales de comunicación. Atendiendo a la clásica idea de que el medio es el mensaje, es menester también desarrollar el análisis en cómo se sientan las bases estructurales para el nuevo "campo de juego" en que se libra la batalla por las identidades políticas contemporáneas.

Bibliografía

Aboy Carlés, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens.

Alemán, J. (2016). *Horizontes neoliberales en la subjetividad*. Madrid: Granma.

Annunziata, R. (2011a). "Proximidad", representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina. En *Revista Iconos*, n°40, pp. 57-70. DOI: https://doi.org/10.17141/iconos.40.2011.446

--- (2011b). La política de la singularidad de la experiencia. En Cheresky, I. (2011). *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina* (pp. 395-444). Buenos Aires: Prometeo.

Annunziata, R.; Landau, M. (2017). La campaña cara a cara: ¿Qué hay de nuevo en el timbreo? En *Revista Anfibia*. Recuperado de http://www.revistaanfibia.com /ensayo/que-hay-de-nuevo-en-timbreo/

Alvarez Newman, D. (2012). Organización del trabajo y dispositivos de control en el sector automotriz: el toyotismo como sistema complejo de racionalización. En *Revista Trabajo y Sociedad,* n°18, 43-57. Recuperado de http://www.unse.edu.ar /trabajoysociedad/18%20ALVAREZ%20Toyotismo.pdf

Belloti, A.; Morresi, S.; Vommaro, G. (2015). Globos y buena onda. En *Revista Anfibia*. Recuperado de http://www.revistaanfibia.com/cronica/globos-y-buena-onda/

Bonvillani, A. (2012). Hacia la construcción de la categoría subjetividad política: una posible caja de herramientas y algunas líneas de significación emergentes. En Piedrahita Echandia, C.; Diaz Gomez, A.; Vommaro, P. (comp.) (2012). *Subjetividades políticas: desafíos y debates latinoamericanos* (pp. 191-202). Bogota: Clacso.

Canelo, P; Castellani, A. (2017). *Informe de Investigacion N°1: Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del Presidente Mauricio Macri*. Observatorio de las Elites Argentinas, Universidad Nacional de San Martin.

Dierckxsens, W. y Formento, W. (2016). *Geopolítica de la crisis económica mundial. Globalismo vs. Universalismo*. Buenos Aires: Ediciones Fabro.

--- (2017). Capital financiero global, crisis, acumulación y trabajo. En *Agencia Latinoamericana de Información*. Recuperado de https://www.alainet.org/es/articulo/185382

Duran Barba, J. (2006). La política erotizada. Entrevista de *La Nación*. Recuperado de https://www.lanacion.com.ar/859814-jaime-duran-barba-la-politica-erotizada

Duran Barba, J. (25 de Junio de 2017a) Cristina es temible. Entrevista de Gustavo Gonzalez para *Perfil*. Recuperado de http://www.perfil.com/columnistas/duran-barba-cristina-es-temible.phtml

--- (2017b). Política y método científico. *Perfil*. Recuperado de http://www.perfil.com/columnistas/politica-y-el-metodo-cientifico.phtml

--- (2017c). Mauricio Macri puede padecer el síndrome de hubris. Entrevista de **Novaresio, Luis** para *Infobae*. Recuperado de https://www.infobae.com /politica/2017/06/11/jaime-duran-barba-mauricio-macri-puede-padecer-sindrome-de-hubris/

Dussel, E. (2012). *Para una política de la liberación*. Buenos Aires: Las Cuarenta/ Gorla.

Elizalde, L. (2015). La comunicación política desde la perspectiva de la teoría comunicativa. *El Estadista*. Recuperado de http://elestadista.com.ar/?p=8894

--- (2016). 'Cambiemos' la comunicación del Gobierno: el medio es la persona. *Perfil*. Recuperado de http://www.perfil.com/elobservador/cambiemos-la-comunicacion-del-gobierno-el-medio-es-la-persona-0402-0133.phtml

Formento, W. (1998). *La Crisis en la forma de los Partidos Políticos*. En II Jornadas Nacionales "Debates de actualidad en la universidad argentina. El aporte de la universidad en la construcción de un proyecto popular". Facultad de Humanidades y Artes, UNR.

--- (1999)**.** "Formas de producción, burocracia de Estado y dirección político-estratégica. La crisis de los partidos políticos", trabajo presentado en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) en Concepción, Chile.

Martínez, F. (2016). Nuevos sujetos neoliberales. Configuraciones sobre el mérito en los discursos del PRO. En *Revista Oficios Terrestres*, n°35, pp. 1-21. Recuperado de http://oaji.net/articles/2017/2719-1495133023.pdf

Miri, I. (2017). "Big data", la receta de Cambiemos para sacarle ventaja a Cristina Kirchner en octubre. *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/big-data-receta-cambiemos-sacarle-ventaja-cristina-kirchner-octubre_0_ByqhfXocZ.html

Schuttenberg, M. (2017). La política de la despolitización. Un análisis de la construcción del relato PRO. En *Revista Desafíos*, 29(2), 277-311. DOI: http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5259

Vommaro, G. (2017). La nueva derecha argentina y las paradojas de este tiempo. En *Revista Horizonte Sur* n°2, pp. 198-205. Recuperado de http://horizontesdelsur.com.ar /wpcontent/uploads/2015/07/24.Vommaro.pdf

Medios de comunicación y política migratoria europea: influencias y cambios centrales

SABRINA MANSUTTI
Università di Bologna, Scuola di Scienze Politiche (Unibo)

Resumen

En este trabajo me propongo presentar los resultados del estudio de campo de mi tesis de maestría titulada: "Medios de comunicación y política: la representación de la crisis migratoria europea". A tal efecto voy a dividir mi trabajo en tres partes. En la primera, voy a repasar los cambios que ha sufrido la política migratoria la Unión Europea (UE) en los últimos años. Para analizar estos cambios voy a prestar una especial atención a la ola migratoria Árabe y africana entre los años 2011-2016. En particular voy a repasar las debilidades del Sistema Común Europeo de Asilo, y la incapacidad de los responsables políticos para responder a esta situación. En la segunda parte, me voy a dedicar a los enfoques sociológicos que analizan la influencia de los medios de comunicación sobre las decisiones políticas. Por último, en la tercera parte, presentaré las conclusiones a las que arribé gracias a mi estudio de caso sobre la representación de la migración en los medios de comunicación italianos.

Palabras claves: migración /medios de comunicación/ Unión Europea/ mediatización de la política

Ponencia

En el trienio 2014-2016, la UE ha recibido un volumen de arribos de migrantes sin precedentes (según el UNHCR en 2014, 2015 y 2016, respectivamente, 219,000, 1, 015,078 y 362,376 migrantes llegaron por mar). Considerar estos datos es de gran importancia hoy en día, ya que la respuesta europea a los flujos de migrantes es el desafío de principios del siglo XXI para el continente.

A decir verdad, el arribo de los migrantes ha revelado por un lado, todas las debilidades del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), que proporciona normas comunes sobre recepción, calificación, procedimiento y tratamiento de los solicitantes de asilo en cada uno de los 28 Estados miembros de la UE, por otro, la incapacidad de los responsables políticos para responder a esta situación y la poca voluntad de los Estados miembros para compartir responsabilidades. Lo que debería considerarse como la "nueva normalidad" europea se sigue viendo como una "crisis" y una "emergencia". Ahora bien, la definición de emergencia implica o hace referencia a un evento inesperado, con lo cual sería ciertamente *naïf* pensar que el flujo de migrantes es inesperado. Muy por el contrario, es algo sumamente pronosticable si se tiene en cuenta la situación política que afrontan los países de origen de dichos migrantes que arriban a las costas europeas, y en particular a las italianas. El fenómeno migratorio, que nos interesa en esta ocasión tiene origen en 2011 y debe ser considerado en términos estructurales si es que se quiere comprender en términos adecuados y arribar a soluciones a la altura del caso.

En mi trabajo he asumido que una buena manera de tratar el tema debe considerar este asunto desde la perspectiva de la "mediatización de la política". Este enfoque ofrece la oportunidad de observar de qué modo hoy en día las instituciones políticas general y para el caso las europeas dependen considerablemente de los medios de comunicación y están modeladas por ellos. Esta perspectiva ve a los medios como la arena en la que tienen lugar los intercambios y las relaciones entre los medios, el sistema político y el público en general. Por lo tanto, los medios de comunicación son el escenario en el que se desarrolla la acción política y, al mismo tiempo, operan como interlocutores de ambos actores, es decir, tanto de la opinión política como de la opinión pública. Esto explica entonces que el papel que juegan los medios de comunicación no es menor al momento de explicar la relación entre el sistema político y los ciudadanos, la agenda de los asuntos políticos y la elaboración de la respuesta política a dicha agenda puesta en debate.

Dado que, el imaginario creado por los medios de comunicación es el que alimenta la idea de una situación de crisis o emergencia europea, analizar cómo los

medios de comunicación presentan el fenómeno de la migración es fundamental para comprender la lógica detrás de la respuesta europea a la migración. La jerarquización de problemas específicos, la elección de un cierto léxico, de un marco de narración de descripción del fenómeno – lo cual incluye la interpretación que los medios le dan al tema – y la decisión de informar u omitir algunos datos e información, pueden tener consecuencias sobre la forma en que se perciben los eventos por el público en general y en las respuestas que la sociedad espera de las elites políticas y las instituciones políticas de la UE y de cada uno de los países miembros afectados.

Dicho esto para poder seguir adelante, hay una serie de cuestiones que no pueden pasar desapercibidas. Por ello, hay que considerar, primero los documentos que marcaron la política de la UE sobre inmigración y el asilo, especialmente durante el trienio 2014-2016. En primer lugar, el marco político que constituye la base de las últimas disposiciones para abordar la llamada "crisis migratoria", es decir, el Acuerdo de Schengen y el Sistema Europeo Común de Asilo (especialmente el Reglamento de Dublín). En segundo lugar, las resoluciones del Parlamento Europeo que marcaron una posición sobre el tema (sobre todo, a partir del 3 de octubre de 2013 cuando la opinión pública quedó impactada por el naufragio frente a la isla de Lampedusa) y la Agenda Europea de Migración, que es el documento más representativo de las medidas de la Comisión Europea. Finalmente, no pueden pasarse por alto las operaciones europeas en el Mar Mediterráneo, el mecanismo de reubicación y reasentamiento y, el acuerdo con Turquía.

Luego, otro aspecto de relevancia es el modo en que los medios de comunicación influyen sobre la construcción de la percepción general de la realidad política y sobre el público en general y los actores políticos. Dos teorías son fundamentales para poder explicar el rol que juegan los medios de comunicación. La primera es la teoría de la configuración de la agenda, i.e. *agenda setting*, que sostiene que el papel principal de los medios es imponer al público general los principales temas de la agenda política y, a través de la cobertura diferente de ciertos temas, influir en su opinión. La segunda es la teoría de la espiral del silencio de Elisabeth Noelle-Neumann. Su teoría sostiene que las personas tienden a expresar sus opiniones solo cuando estas son compartidas por su grupo social o por la sociedad en general. Con lo cual, explica porque los individuos tienden a guardar silencio en aquellos casos en los que sienten que sus puntos de vista sobre un determinado asunto de la agenda política están en declarada oposición a la opinión mayoritaria. De allí que la conclusión salta rápidamente a la luz, las opiniones conformes a la visión generaliza circulan con mayor facilidad.

Además, es muy importante considerar los marcos que usualmente se adoptan en el debate migratorio: El marco ilegal, el marco de seguridad y el marco humanitario. Por marco debemos entender el modo en que un problema es interpretado por los medios o las personas, es decir la manera en que un individuo o los medios de comunicación "a través de la articulación de un argumento o un 'razonamiento' [hacen] comprensible [un determinado fenómeno] según un determinado punto de vista" (Marini, 2006: 70). Por ejemplo, un migrante que va a Europa puede ser interpretado, o en sentido estricto enmarcado, como alguien que podría robarles el trabajo a los europeos, o como un joven que podría ser un recurso en un continente que cada vez está más poblado por gente mayor. Como se puede apreciar, estos marcos dan origen a dos tipos diferentes de problemas, por un lado el control y la limitación de la migración y, por el otro la recepción y la oferta de trabajo. En el debate sobre inmigración el marco de interpretación tiene un rol importante. El marco lingüístico - marcos para inmigrantes ilegales, solicitantes de asilo, seguridad fronteriza, invasión, trabajadores indocumentados - no es neutral y define el problema de cierta manera desde el inicio. Diferentes marcos evocan diferentes soluciones y destacan diferentes problemas.

El núcleo central de la investigación es la representación de la migración en los medios italianos. Existen dos buenas razones para concentrarnos en los medios de comunicación italianos: la primera, se debe a que en el debate sobre la crisis migratoria las posiciones de los Estados miembros europeos todavía tienen un peso importante; en segundo lugar, que Italia ha sido uno de los principales protagonistas del debate a nivel europeo, debido a que es una de las principales formas de acceso para refugiados y migrantes a la UE. Los artículos analizados se seleccionaron de la edición impresa de los dos diarios más populares de Italia: *La Repubblica* e *Il Corriere della Sera*. Un aspecto de no menor importancia es la edición a considerar, ya que para comprender la prominencia que se le da al fenómeno, es importante observar además de la información, el diseño del periódico. En lo que corre por cuenta del análisis, un excelente criterio es capturar noticias relacionadas con algunas de las decisiones políticas que hemos mencionado y los eventos que han originado esas posturas de la UE. Además, en términos metodológicos hay que considerar la cobertura de una semana de los temas que consideramos relevantes para el giro de los eventos presentados. En particular, las cuatro semanas consideradas y analizadas son: un período de una semana que incluye pocos días antes y pocos días después de la conclusión de la operación Mare Nostrum; el periodo que siguió al naufragio que mató a 800 migrantes durante la noche entre el 18 y el 19 de abril de

2015; luego el periodo que siguió a la publicación de las imágenes del pequeño Alan Kurdi y finalmente el periodo posterior al anuncio del acuerdo con Turquía.

Los factores que tomé en consideración son: la relevancia del tema, las etiquetas utilizadas para describir a refugiados y migrantes, el marco narrativo en el que se pueden ubicar las noticias, la explicación de los factores que impulsan los flujos de población, las soluciones a la crisis de refugiados y migrantes y la referencia a la UE.

Tres puntos claves saltan a la luz de un análisis en estos términos. En primer lugar, los dos periódicos informaron los eventos de manera similar. La similitud en las agendas y marcos de noticias usados puede explicarse a través del hecho de que ambos son periódicos de calidad cuyas orientaciones políticas son similares. En segundo lugar, ambos periódicos presentaron noticias que pueden enmarcarse en el marco humanitario o en el marco de seguridad. El límite exterior de la UE es el lugar donde idealmente estas dos narrativas se encuentran. De tal modo, presentaron la frontera externa de la UE como el lugar donde cientos de migrantes mueren, dando lugar a sentimientos encontrados. Es decir, por una parte y como es de esperar alimentando nuestro sentimiento de empatía, pero al mismo tiempo al presentar a los migrantes como individuos que cruzan ilegalmente la frontera alimentando las creencias de que estos individuos representan una amenaza a la seguridad de la UE. Con lo cual, es transparente que los que dos marcos comparten la representación de la migración como una emergencia. En tercer lugar, hay una tendencia, al menos de estos dos diarios, a dar más espacio a las noticias que pueden involucrar emocionalmente al lector. Esta tendencia se hace patente en la resonancia que se le ha dado al naufragio del 18 de marzo de 2015 y a la muerte de Alan Kurdi. Por el contrario, cuestiones técnicas como el desmantelamiento de la operación Mare Nostrum recibieron poca atención hasta que no hubo pruebas de los efectos sobre las vidas humanas.

Como balance podemos observar que el comportamiento de los medios de comunicación no es menor, tengan un enfoque, ya sea humanitario o de seguridad. Es decir, el mero hecho de adoptar un enfoque da lugar, de un modo u otro, a un efecto sobre la construcción de un imaginario público, que como hemos dicho incluye tanto al establishment político como el público en general. Para el caso en particular el imaginario de emergencia incentivado por los medios de comunicación corre del

foco de atención de los hechos, es decir, que el fenómeno migratorio de algún modo llegó para quedarse y acompañar a la UE por un largo tiempo más[1].

Del análisis de los artículos publicados en los diarios italianos más importantes y de mayor difusión, del consiguiente debate y de las decisiones políticas se despierta cierta incertidumbre sobre la capacidad de la UE para poner en práctica los compromisos humanitarios que asume. Además, a nivel institucional salta a la luz la dificultad que tienen los Estados miembros europeos para apoyarse entre ellos. Todas las reticencias sobre el cambio de las reglas del sistema de Dublín y sobre la aplicación de los mecanismos de reubicación y reasentamiento nos muestran que en la mayoría de los casos prevalecen los intereses nacionales. Además de esto, ha habido una tendencia a centrarse más en la protección de las fronteras internas y externas europeas que en la seguridad y el respeto de los derechos de los migrantes. Las disposiciones que ha tomado la UE en este campo, en la mayoría de los casos, parece estar en conflicto con los valores que predica, i.e. el respeto de los derechos fundamentales y los derechos humanos, o en pocas palabras con su compromiso cosmopolita. Para ir cerrando, algunas preguntas que podríamos hacernos si queremos enfrentar este asunto con seriedad son: ¿Sentimos el deber de ayudar a las personas solo cuando un periódico publica las noticias de un naufragio? ¿Sentimos este deber solo porque nosotros, como occidentales y europeos, supuestamente tenemos el deber moral de ayudar a las personas "desesperadas" que sufren a causa de nuestras fallas pasadas? ¿O realmente sentimos empatía por los seres humanos? Todo parece indicar que oscilamos entre la voluntad de salvar la vida de las personas y la voluntad de proteger a la "fortaleza Europa".

Bibliografía

Calhoun Craig: (2008): "The Imperative to Reduce Suffering: Charity, Progress, and Emergencies in the Field of Humanitarian Action", in Barnett M., Weiss T., Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics, NY: Cornell University Press.

Cheli Enrico (19912): *La realtà mediata. L'influenza dei mass media tra persuasione ecostruzione sociale della realtà*, Milano: FrancoAngeli.

Creutz-Kämppi Karin (2008): "The Othering of Islam in a European Context", Nordicom Review, Vol. 29, No. 2, pp. 295-308.

1 Refugiados y migrantes arriban a Europa por el mar: 2011: 70,000; 2012: 22,550; 2013: 60,000; 2014: 219,000 (UNCHR, 1 July 2015); 2015: 1, 015,078; 2016: 362,376 (UNHCR).

Di Filippo Marcello (2012):"Il sistema europeo comune di asilo" in Immigrazione, Diritto e Diritti: profili internazionalistici ed europei, Calamia A.M., Di Filippo M., Gestri M. (eds.), Padova: CEDAM.

Evrigenis Ioannis D. (2008): *Fear of enemies and collective action*, Cambridge University Press.

Hume David, (1960) *A Treatise of Human Nature*, L. A. Selby-Bigge (ed.), Oxford: Oxford University Press.

Lakoff George y Ferguson Sam (2006): "The Framing of Immigration", originnaly published by The Rockridge Institute, consulted on Cognitive Policy Work, http://www.cognitivepolicyworks.com/resource-center/rethinking immigration /theframing-of-immigration/ (last consulted on 23rd February 2017).

Langford Lillian. M. (2013): "The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity", Harv. Hum. Rts. J. 26: 217- 283.

Marini Rolando (2006): *Mass media e discussione pubblica. Le teorie dell'agenda setting*, Roma-Bari: Editori Laterza.

Mazzoleni Gianpietro (1998):*La comunicazione politica*, Bologna: Società editrice il Mulino, 1998.

Noelle-Neumann Elisabeth (2002): *La spirale del silenzio. Per una teoria dell'opinione pubblica*, Roma: Meltemi editore, 2002.

Rescigno Francesca (2011): *Il diritto di asilo*, Roma: Carocci editore.

Wolf Mauro (1992): *Gli effetti sociali dei mass media*, Milano: Bompiani.

Comunicación y gobiernos: tecnologías y medios desde una perspectiva histórica

MARIANA PERTICARÁ
marianaperticara@gmail.com
UNL – UNER

Esta comunicación pretende establecer un diálogo entre la ciencia política y el campo de estudio de la comunicación social.

En este marco se hace necesario explicitar dos pertenencias que seguramente influirán en mi mirada en torno al eje temático de este Panel, sobre cómo pensar hoy la comunicación de los gobiernos, desde interrogantes en torno a los escenarios en los cuales nos encontramos y los desafíos actuales que se presentan.

Uno de estos atravesamientos tiene que ver con mi pertenencia al área de estudio de la historia de los medios y las tecnologías. En este marco, la propuesta será ofrecer una mirada socio-histórica sobre la emergencia y transformaciones en las tecnologías y medios de comunicación, fundamentalmente considerándolos como parte formaciones históricas más amplias que involucran modos de percepción, construcción de subjetividades, relaciones con los modos de construir y comunicar los conocimientos, ciertas maneras de relacionarse con el mundo en términos de jerarquía de los sentidos que median las experiencias de los sujetos.

Otra de las influencias se relaciona con la inserción profesional como comunicadora en espacios de comunicación institucional, y como parte de equipos de trabajo multidisciplinares, ya sea en instancias de formulación de proyectos y programas, así como de intervención, muchos de ellos relacionados con políticas vinculadas a obras públicas, medioambiente, inundaciones y gestión del riesgo, planificación territorial.

Puestos a reflexionar en torno a la comunicación y los gobiernos, conviene plantear tres planos o dimensiones diferentes aunque conectados que es posible identificar para pensar la planificación y gestión de la comunicación pública o política:

- Comunicación electoral
- Comunicación de la gestión de gobierno
- Comunicación y políticas públicas

En cuanto a la primera involucra la instancia de elaboración de estrategias de campañas, requiriendo el trabajo de profesionales tanto con relación a los electorados como con relación a los candidatos y sus equipos.

La segunda, tradicionalmente asociada con la difusión, prensa y relaciones con los medios y posteriormente resignificada a través de enfoques de comunicación estratégica

La tercera, tal vez la menos trabajada y a mi modo de ver de una gran relevancia, y que amerita ser recuperada como una suerte de dimensión de la comunicación en el sentido de diálogo, puesta en común, compartir, haciendo referencia a la raíz misma del término comunicación.

Pensamos en este sentido sobre la importancia de una dimensión comunicacional que esté presente en la formulación misma de proyectos, programas de gobierno, relacionada con un modelo de planificación participativa, situacional o estratégica, que incorpore las necesidades de los ciudadanos en el diseño mismo de las políticas públicas, que supone mecanismos de participación con diferentes grados de incidencia en la toma de decisiones - desde propuestas de presupuesto participativo, un proceso de discusión de una ley ej. de educación, procesos de acuerdo y concertación interinstitucionales, intersectoriales, interjurisdiccionales vinculados a la planificación territorial y a la conformación de agendas de trabajo comunes entre diversos actores institucionales.

Ahora bien, desde una perspectiva histórica de la comunicación, es posible reconocer a lo largo del tiempo el rol y protagonismo, implicancias que diversas tecnologías y medios han tenido en la articulación de espacios relacionados con los gobiernos, la política, lo político, la esfera de lo público

Y en esta configuración histórica de la relación política – medios, cabe identificar en primer lugar a la prensa escrita como una las primeras articulaciones.

Se evidencia un fuerte atravesamiento entre la prensa escrita y la esfera pública, en tanto partícipe de procesos históricos políticos del siglo 18 y, en el caso de Argentina, en el siglo XIX dado por espacios de organización de los estados que tendrán en la prensa un órgano y espacio de lucha ideológica y doctrinaria, y de sostén y canalización del debate racional, de ciudadanos que se considera deben estar informados para participar: ya sea en procesos de deliberación, en el ámbito parlamentario o en la esfera pública, o vinculado a la difusión de acciones de gobierno – gestando una idea que el ciudadano debe estar informado para formar opinión y decidir.

Esta configuración es fácilmente reconocible en todo el proceso de construcción del liberalismo político como contracara de derechos individuales que se consagran por ejemplo la libertad de expresión; y como parte de un sistema democrático que a lo largo del tiempo fue dándole cabida a la prensa incluso con la denominación de un cuarto poder.

Esta articulación tradicional entre prensa y política continúa hoy, aún resignificada en el marco de nuevos medios y tecnologías contemporáneas, siendo un elemento clave y a la vez modélico desde el cual se reflexionan y analizan las relaciones de los ciudadanos con los medios de comunicación, sobretodo si se trata de pensar el impacto de la televisión (a la que se asocia con el entretenimiento y el espectáculo) o de las prácticas vinculadas a los medios digitales y usos de las redes sociales.

Alvin Gouldner (1978) ha señalado con relación a la denominada época de las ideologías en los siglos XVIII y XIX el rol preponderante que asumió la prensa en términos de la producción de un marco de significaciones de los acontecimientos.

Pero no sólo la prensa ha articulado fuertemente a lo largo de la historia la construcción de significaciones.

Si hemos ubicado de manera sostenida la actividad de la prensa impresa con relación al debate, la deliberación, la información al ciudadano en la construcción democrática, no menos relevante ha sido la tarea de otras tecnologías, medios y lenguajes en torno a producción simbólica de los elementos necesarios para la conformación de imaginarios colectivos capaces de legitimar ciertos órdenes de lo político.

Bronislaw Baczko (1984) trabaja este tema de los imaginarios sociales y nos permite pensar de qué modo la comunicación y la producción simbólica forman parte de su construcción. De qué manera los medios de comunicación crean "condiciones simbólicas de posibilidad en las que se cimentan ideas-imágenes que los sujetos y los colectivos intervinientes construyen acerca de los objetivos a alcanzar, de sus adversarios y de los escenarios posibles". Olmos (2015)

Siguiendo a Olmos (2015) es desde la mirada de Baczko que es posible pensar "en el centro mismo del imaginario social, y fundamentalmente a partir del hecho moderno de la institución del Estado-Nación" el modo en que se construyen "las representaciones fundadoras de legitimidad".

Las instituciones sociales, y en especial las instituciones políticas, participan así del universo simbólico que las rodea y forman los marcos y horizontes de construcción de los imaginarios de época.

Es en este sentido que los medios de comunicación contribuyen a la formación de los imaginarios sociales en tanto "matrices de sentido totalizadoras a través de las cuales un colectivo construye una distribución de roles y funciones, elabora posiciones sociales y fija modelos de acción", que "coadyuvan en la construcción del orden social, regulando y controlando la vida en común, y por ello mismo resultan una pieza esencial en el ejercicio de poder". Olmos (2015)

El cine desde sus inicios y primeras décadas del siglo XX constituyó una tecnología potente para estos fines.

Cine y política, cine y propaganda, cine y revolución; cine y totalitarismos han encontrado en este lenguaje un increíble dispositivo de producción simbólica y articulación con la construcción de imaginarios sociales.

La producción de imágenes vinculadas a la construcción de imaginarios e identidades nacionales también ha estado presente en el caso de las producciones cinematográficas argentinas de las primeras décadas del siglo XX, en los noticieros cinematográficos, surgidos en el contexto del centenario, en producciones del cine con temáticas vinculadas a los símbolos patrios, los héroes nacionales, representaciones arquetípicas del gaucho, los escenarios rurales, las representaciones en torno a los colectivos inmigrantes.

Es posible reconocer esta lógica de construcción de los imaginarios en el cine y resulta un elemento muy potente para analizar la construcción de imágenes en general y particularmente en el marco del proceso de consolidación de lo audiovisual que se da a lo largo de todo el siglo XX. Proceso que culmina en la actualidad con la producción de un volumen increíble de imágenes, imaginarios en lo audiovisual, atravesada hoy por consumos a través de diversas pantallas y de las redes.

Otra sociedad exitosa entre medios y poder político se ha dado sin dudas en la articulación entre radio y movimientos de masas. Existen interesantes estudios en torno al modo en que este medio representó para los populismos de Brasil y Argentina a mediados del siglo XX una alternativa de comunicación directa para sus modos de construcción política, para llegar a nuevos actores políticos poco identificados con la prensa escrita del momento, procesos fuertemente atravesados por la necesidad de construir imaginarios nacionales. Doris Fagundes Haussen (1993) ha realizado un interesante aporte en este sentido.

Martín Barbero (1987) ha contribuido a pensar el lugar de los medios masivos en la formación de las culturas nacionales, modernidad y massmediación en los nacionalismos y los procesos de transnacionalización.

En el caso del medio televisivo, con transmisiones regulares luego de la segunda guerra mundial, propondrá la producción de formatos vinculados al entretenimiento, que irá consolidándose hasta alcanzar hacia fines del siglo XX.

Sin embargo, también es posible reconocer en el medio televisivo, y en los sistemas de radiodifusión organizados en Europa desde un modelo de servicio público, un espacio potente para la comunicación política.

En Europa se desarrollaron tempranamente modelos de organización de los medios de comunicación -la radio y la televisión- desde un enfoque de servicio público, con un Estado comprometido en la producción de contenidos informativos, culturales.

Más allá de este modelo de radiodifusión de servicio público la televisión se extiende desde mediados del siglo XX como un medio de comunicación asociado a un contexto doméstico de recepción y como parte de una industria de producción de contenidos, en gran

parte seriados. El contexto privado de la recepción televisiva – rasgo que la diferenció desde el inicio del cine en tanto espectáculo colectivo- tendrá como contracara la espectacularidad del medio, la capacidad al instante de construir un acontecimiento a escala mundial, la exposición pública de la intimidad, la farandulización de la política. Procesos que se irán profundizando a lo largo de varias décadas y que se agudizarán desde la década del 90 hasta alcanzar diferentes formatos y tipo de programas.

Este proceso de construcción de imágenes y desarrollo de lo audiovisual a lo largo del siglo XX, brindará a las campañas electorales, en el caso de Argentina ya en la década del 80 con el retorno a la democracia, grandes posibilidades en términos de estrategias electorales y construcción de los candidatos. La campaña electoral de 1983, los actos de campaña de Alfonsín fueron pensados para ser televisados. La figura de Menem como candidato llevó a su máxima expresión los atributos de la farandulización de la política.

Los escenarios actuales reactualizan la problematización en torno a medios, tecnologías y política.

Asistimos a cambios profundos en las maneras de comunicarnos y relacionarnos con las tecnologías y los medios, transformaciones que inciden a su vez en los sistemas de medios.

Pero puestos a pensar la escena contemporánea de los medios, qué es lo sustancial que parece encontrarse en proceso de cambio.

Desde el campo de estudios de la comunicación postulamos que nos encontramos ante un cambio de paradigma.

Es posible encontrar en la obra de Donald Lowe (1986) un marco de análisis que permite inscribir a los medios de comunicación como parte de formaciones históricas más amplias que los vinculan con el orden de lo perceptivo y epistémico.

Seguimos a su vez aquí lo planteado por Manuel Pérez Tornero (2012) para pensar dos grandes paradigmas que han organizado los sistemas de medios y comunicación. El paradigma de los medios masivos -tradicionales- desde fines del siglo XIX y a lo largo de todo el siglo XX; y el paradigma de los medios digitales en la etapa reciente de las últimas dos décadas.

Dentro del paradigma de los medios de comunicación tradicionales, incluimos a la prensa gráfica, el cine, la radio, la televisión como parte de lo que llamamos paradigma de la comunicación de masas.

Este paradigma suponía la autonomía relativa de cada medio de comunicación, cada uno tiene su propia lógica de producción, manejan y producen contenidos en forma separada, conectados por el ritmo y tiempos de una agenda informativa. Los lenguajes son distintos para cada medio. Los programas y contenidos se producen de manera centralizada y profesional. Pocos emisores y formas acotadas de participación de los lectores, de las au-

diencias. Se caracterizan por una emisión y recepción principalmente estática. Los medios piensan sus formatos, contenidos en función de públicos amplios, de alcance nacional.

En el escenario de los medios actuales, dentro lo que denominamos paradigma de la comunicación multimedia, la lógica que prima es la de la convergencia, medios que se complementan, solapan, se multiplican las plataformas /pantallas que integran varios medios, se producen contenidos transversales que pueden ser canalizados por multiplicidad de redes y plataformas distintas. Aquí el concepto que se incorpora es el de transmedia, multimedia, espacios virtuales en el que convergen contenidos en diferentes lenguajes. La producción de contenidos informativos se ha vuelto social, descentralizada y reticular; todos somos productores de información y lo hacemos a través de dispositivos que no requieren ser propietario o trabajador de un medio de comunicación. Todos podemos a través del ejercicio de libre expresión en diversos espacios virtuales dar a conocer opiniones, posicionamientos, convocar, provocar y promover adhesiones. Los contenidos circulan en las redes, la emisión y recepción es totalmente móvil, ubicua. Permiten conformar comunidades según intereses y preferencias. Los contenidos se producen pensando en una escala global.

Los ciudadanos-consumidores, al decir de Néstor García Canclini (1995) son ciudadanos del mundo, que viven en una especie de una especie de burbuja personal en la que se combinan *viejos* y *nuevos* medios. Ello supone una organización personalizada del tiempo mediático de cada uno, cada vez más preponderante y simultáneo a sus actividades de ocio, trabajo, relación social, prácticas políticas. Pérez Tornero (2013).

Plantea Pérez Tornero (2013) que estos ciudadanos del mundo virtual "Cada vez más, fragmentan más su tiempo en pequeñas secuencias mediáticas. Y cada vez más son persona multitarea en relación con los medios … En fin, pierden una porción de su vida en directo y en proximidad en beneficio de una vida conectada y virtual", que actúan "diversas dimensiones, –redes y actividades-, en relación con colectivos cada vez más extensos y más variados y usando una enorme variedad de semióticas y lenguajes".

Este cambio de paradigma comunicacional impacta de manera directa en los modos de la construcción política, en las dimensiones de la comunicación electoral, la comunicación de gobierno y de políticas públicas.

Impacta fuertemente sobre la actividad periodística, los perfiles profesionales, replantea la especialización de tareas, genera nuevas relaciones y condiciones laborales. Por ejemplo con las tecnologías disponibles, el escenario de convergencia de medios, el notero o movilero es el mismo que saca la foto, filma con el celular, comparte rápidamente el contenido, tuitea, sube los contenidos a las redes sociales y el espacio digital

Se requiere pensar la gestión de la comunicación en las instituciones y gobiernos desde otro modelo comunicativo, que incorpora a sus destinatarios y públicos en el proceso mismo de producción informativa.

Cambian los roles de los medios de comunicación tradicionales en la construcción de agendas de la información pública. De una prensa impresa que lideraba la agenda informativa asistimos hoy a la construcción de una agenda mediática con fuerte preponderancia de los medios digitales y las redes sociales.

Se vuelve necesario atender a un ciudadano-consumidor, usuarios que forman parte de una comunidad virtual que ejerce su ciudadanía en un espacio público mediatizado.

De una distancia marcada entre los rasgos de la comunicación en tiempos electorales y las características de la comunicación de la gestión de gobierno, pasamos a un gobernar como campaña permanente y a gobernar para las redes sociales.

De las encuestas de opinión como mecanismos confiables de medición de la voluntad general y la opinión pública mutamos al uso de las redes sociales como modo de medir o probar el efecto inmediato de ciertas medidas o anuncios de gobierno.

Asistimos a cambios en el formato de los actos públicos de gobierno – actos de campaña – actos políticos. Todos se diseñan temporal y espacialmente para los medios.

Impacto en los formatos mediáticos. Tal es el caso de los programas políticos, pensados en término de espectáculo, más que de mesas de debate. La televisión – dominada por el entretenimiento- propone formatos del espectáculo para los programas políticos.

Todo estos pasajes y marcas de época de la comunicación contemporánea en escenarios políticos cambiantes, con una alta volatilidad del electorado, con crisis de los sistemas de partidos, debilitamiento de las formas tradicionales de la política y la representación.

Es posible pensar en otros pasajes que nos plantean los escenarios actuales.

Mutamos desde la construcción de discursos políticos de campaña, de gobierno, parlamentarios, en tanto piezas programáticas y argumentativas a la construcción de relatos signados por la lógica mediática.

Predomina la construcción de relatos con fuerte eje en la construcción de mitos, como una suerte de marcos de interpretación abarcativos, repertorios de significaciones comunes o compartidas desde los cuales se plantea el posicionamiento y la adhesión política, así como se reproducen posiciones.

La noción de relato prevalece a la de discurso político (entendido como una pieza comunicacional que contiene una fuerte capacidad argumentativa); discurso político asediado por la prevalencia de relatos mediáticos que se construyen por medio de imágenes, referencias comunes, construcciones antagónicas. Todo esto parece reactualizar la potencia simbólica en términos de organizadores de la vida social y de legitimación política.

Sobreabundancia de información, sobre-información, “infoxicación” ofrecidas por tecnologías de comunicación ampliamente difundidas, en un contexto de debilitamiento de marcos interpretativos de identidades políticas, partidos, instituciones.

Para finalizar es pertinente recuperar las palabras de Jürgen Habermas, intelectual, filósofo con quien uno puede no coincidir totalmente pero que sin dudas representa el intelectual comprometido que no escapa a los interrogantes de su tiempo.

En una entrevista que le realizaba el diario El País a Habermas hace unos pocos días decía:

> "La pregunta nostálgica de por qué ya no hay intelectuales está mal planteada. No puede haberlos si ya no hay lectores a los que seguir llegando con sus argumentos"
> "Lo que me irrita es el hecho de que se trata de la primera revolución de los medios en la historia de la humanidad que sirve ante todo a fines económicos, y no culturales."
> "Desde la invención del libro impreso, que convirtió a todas las personas en lectores en potencia, tuvieron que pasar siglos hasta que toda la población aprendió a leer. Internet, que nos convierte a todos en autores en potencia, no tiene más que un par de décadas de edad. Es posible que con el tiempo aprendamos a manejar las redes sociales de manera civilizada. Internet ya ha abierto millones de nichos subculturales útiles en los que se intercambia información fiable y opiniones fundadas. Pensemos no solo en los blogs de científicos que intensifican su labor académica por este medio, sino también, por ejemplo, en los pacientes que sufren una enfermedad rara y se ponen en contacto con otra persona en su misma situación de continente a continente para ayudarse mutuamente con sus consejos y su experiencia. Se trata, sin duda, de grandes beneficios de la comunicación, que no sirven solo para aumentar la velocidad de las transacciones bursátiles y de los especuladores."

Las palabras de Habermas condensan sin dudas gran parte de los debates de nuestro tiempo con relación a los modos en que tecnologías y medios de comunicación parecen reconfigurar las maneras de hacer política, campañas, gestionar la comunicación desde los gobiernos y las instituciones. Ponen de relieve una necesaria dualidad que preside nuestras reflexiones: valoraciones en torno a la potencia de las nuevas formas de comunicación y una suerte de ampliación de la participación en el espacio mediático digital; a la par de las preocupaciones por los efectos de homogeneización y control de la vida pública, en el marco de la construcción algorítmica de perfiles y el manejo de datos de nuestras identidades digitales.

Bibliografía

Baczko, Bronislaw *Los imaginarios sociales. Memorias y Esperanzas Colectivas*. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires, 1991.

García Canclini, Néstor *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. Ed. Grijalbo. México, 1995.

Gouldner, Alvin. "La revolución en las comunicaciones: noticias, público e ideología". En *La dialéctica de la Ideología y la Tecnología.* Editorial Alianza Universidad, Madrid, 1978.

Habermas, Jürgen. *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Ed. Gustavo Gilli, 1981.

Haussen, Doris Fagundes "Rádio, populismo e cultura: Brasil e Argentina (1930-1955)". En Revista FAMECOS. Porto Alegre. Nº 5. Novembro 1996.

Haussen, Doris Fagundes. Rádio e Política: tempos de Vargas e Perón. São Paulo. Tese de Doutorado, ECA/USP, 1993.

Lowe, Donald. *Historia de la percepción burguesa.* Fondo de Cultura Económica, México. 1986.

Martín Barbero, Jesús. *De los Medios a las Mediaciones*. Editorial Gustavo Gilli, México, 1987.

Olmos, Ma. Belén. Comentario a Baczko Bronislaw. Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas. En Revista Delito y sociedad vol.24 Nro.39. Santa Fe, junio de 2015.

Panessi, Hernán. "Cine e identidad: Una visión en el marco del Bicentenario". En Revista La escalera Nº 21. Año 2011. Anuario de la Facultad de Arte.

Pérez Tornero, José Manuel y Varis, Tapio. Alfabetización mediática y nuevo humanismo. Ed. UOC. Barcelona. 2012.

Pérez Tornero, José Manuel. La evolución de la alfabetización. Material de Edición del Máster Internacional en Comunicación y Educación – UAB. 2013.

Riorda, Mario / Rincón, Omar (ed.) *Comunicación gubernamental en acción. Narrativas presidenciales y mitos de gobierno*. Ed. Biblos. Buenos Aires, 2016.

Sartori, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Ed. Taurus, 1997.

Eje 3: Teoría, Filosofía e Historia Política

Con poco lugar para los débiles. Enemigos y adversarios en el fenómeno populista

CRISTIAN ACOSTA OLAYA
(IDAES-UNSAM/CONICET)

Resumen

El presente trabajo se propone discutir el lugar común que ha imperado en las caracterizaciones recientes sobre el populismo, este es, entenderlo como un proceso político cuya condición *sine qua non* es una dicotomización radical entre un "nosotros" y un "ellos" (Laclau, 2005). Para tales fines, creemos importante exponer dos discusiones.

Por una parte, retomaremos las críticas elaboradas a la diada schmittiana amigo/enemigo por parte de algunos autores -especialmente de Strauss (2008) y Mouffe (2000)- para comprender las implicancias de la conversión del *enemigo* en *adversario*. Así, suponiendo que dicha conversión significa el paso de un enfrentamiento total (un *hostis*, según Carl Schitt [1932]) a una disputa democrática, aquí nos preguntamos por el rol que jugaría la eliminación física de la alteridad en las democracias modernas, en especial, en procesos políticos latinoamericanos del siglo XX. En este sentido, nos preguntamos por la caracterización de procesos políticos que no supusieron una torsión completa del enemigo en adversario. Proponemos, entonces, que el populismo –en cuanto es un proceso de construcción discursiva de una identidad política, entre muchos otros- podría encontrase ese "a medio camino" entre *enemigos* y *adversarios*.

Por otra parte, queremos sugerir que -suponiendo que son pertinentes las indagaciones de Eliseo Verón (1996) sobre los tres distintos tipos de destinatarios- que el discurso populista implica tanto la preeminencia de los *prodestinatarios* ("nosotros") como de los *contradestinatarios* ("otro"), obstruyendo –no totalmente- el lugar de los *paradestinatarios*. En otras palabras: proponemos que el populismo implicaría la construcción identitaria de un nosotros/ellos en el que los "indecisos" van teniendo un lugar discursivo en constante oclusión.

1.

Las dos fronteras de la democracia argentina, libro publicado en 2001 por el sociólogo argentino Gerardo Aboy Carlés, se ha convertido en una referencia casi que obligada para quienes nos hemos sentido atraídos por el estudio de las identidades políticas, y en especial, las del siglo XX en la historia latinoamericana. Efectivamente, la definición de Aboy Carlés de aquellas identidades se ha vuelto en un faro analítico imprescindible para muchas de nuestras investigaciones. Para este autor, las identidades políticas se entienden como un conjunto de prácticas discursivas sedimentadas, configuradoras de sentido, que funcionan a partir de un complejo proceso de diferenciación externa y homogeneización interna, que buscan definir orientaciones gregarias de la acción en relación a los asuntos públicos[1]. A partir de esta definición, Aboy Carlés pudo establecer tres dimensiones para la comprensión de aquellas identidades, a saber, la *alteridad*, la *representación* y lo que el autor llama la "perspectiva de la *tradición*"[2].

Si bien cada dimensión tiene sus rasgos particulares –diferenciables, ciertamente, sólo en el plano analítico-, el eje de la presente ponencia es dar muestra de una serie de preocupaciones que se sitúan en a la primera dimensión, la de *alteridad* [en lo que el citado sociólogo definió como el proceso "de diferenciación externa" que funciona en consonancia con el de "homogeneización interna" de toda identidad política]. En este sentido, consideramos que sobre esta dimensión ha habido un hiato interpretativo recurrente; es decir, si para muchos de nosotros resulta evidente que toda identidad se conforma a partir de la construcción de una *alteridad* -llamémosla también otredad, que no es más que el "ellos" de un "nosotros"-, a veces no parece del todo claro que cada solidaridad política procesa su alteridad de diferentes maneras.

Propongo un ejemplo polémico para explicitar este punto: si tanto el peronismo de mediados de siglo XX en Argentina como el nacionalsocialismo alemán de la misma época, en tanto identidades políticas, construyeron un límite que les permitía diferenciar un "ellos" de un "nosotros", es difícil afirmar que ambos acontecimientos histórico-políticos llegaron a procesar su alteridad de la misma forma; esto significa, para ponerlo en otros términos, que la lógica identitaria nazi y peronistas no operaba de la misma manera [por más de que se quiera insistir, a veces, de lo contario][3].

---

1 Gerardo Aboy Carlés, *Las dos fronteras de la democracia argentina* (Rosario: Homo Sapiens, 2001), 54.

2 Aboy Carlés, *Las dos fronteras*, 64.

3 En su propuesta analítica de 2013, en el libro escrito con Julián Melo y Sebastián Barros, Aboy Carlés hizo explicito esta preocupación por el límite identitario. Claramente, las indagaciones presentes en este libro han sido imprescindibles para la realización de los interrogantes que aquí se propondrán: Gerardo

Así, el caso extremo expuesto anteriormente no tiene otra intención más sugerir que es necesario seguir pensando dos problemáticas aún vigentes en la teoría política como herramienta para entender acontecimientos puntales y que buscaremos exponer en la presente ponencia: [1] en primer lugar, el rol de la muerte –que aquí se usa como sinónimo de la eliminación física de la alteridad- para pensar la relación entre lo político y la política. [2] Y, en segundo lugar, teniendo en cuenta los avances analíticos y consideraciones hechas respecto a la famosa distinción amigo-enemigo –distinción promulgada, como se sabe, por el jurista alemán Carl Schmitt a principios del siglo XX [y que se ha vuelto tan entrañable para muchos politólogos, sociólogos, taxistas, importantes figuras de la farándula y miembros del gobierno argentino actual]-, nos gustaría pensar *los modos* en los que las identidades políticas gestionan sus propios límites constitutivos.

¿Qué se pretende con estas consideraciones? Básicamente, me gustaría llevar "un paso más allá" las discusiones sobre el procesamiento de la alteridad para resaltar -a manera de hipótesis- la especificidad de los movimientos populistas, al menos, los de mediados de siglo XX en América Latina.

Finalmente, me gustaría retomar algunas ideas del harto conocido texto de Eliseo Verón, "La palabra adversativa", para proponer –también a manera de hipótesis- que en los populismos [clásicos y no tan clásicos] hay una exacerbación discursiva tanto del "prodestinatario" como del "contradestinatario" que reduce al mínimo –sin eliminar, por supuesto- el lugar del paradestinatario[4].

2.

Es posible que la dimensión de las identidades políticas que en esta presentación nos convoca –ya lo dijimos, la cuestión del límite, el proceso de "diferenciación externa y homogeneización interna"- pueda traducirse en lo que Carl Schmitt calificó como el establecimiento de "asociaciones y disociaciones" decisivas. Creemos,

---

Aboy Carlés, "De lo popular a lo populista o el incierto devenir de la *plebs*", en, Aboy Carlés, *et. Al.*, *Las brechas del pueblo* (Los Polvorines: UNGS-UNSAV Ediciones, 2013), 17-40.

4 Recordemos que Verón ser refería a prodestinatario como "el partidario", al contradestinatario como el "adversario" y al "paradestinatario" como el "indeciso": Eliseo Verón, "La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política", en Eliseo Verón, *El discurso político*, (Buenos Aires: Hachette, 1987), 4-5. Estamos conscientes de que las indagaciones sobre el texto de Verón que desarrollaremos más adelante podrían ser tratadas con más rigurosidad por los estudiosos de la obra del analista argentino; nosotros queremos solamente sugerir nuevos escenarios para el uso de las herramientas teóricas propuestas por Verón.

en efecto, que aquellas lógicas -asociación y disociación- remiten al grado de intensidad de la unión o desunión de las agrupaciones políticas. Dicho de otro modo: la configuración de los amigos y los enemigos. De ser cierto que es este el fundamento central de lo político - la "oposición central" de lo político porque no habría otra a la que lo político pudiera reducirse[5]-, entonces sería pertinente preguntarnos lo siguiente: ¿cuál es la forma [o cuáles son las formas] en que el establecimiento de dicho límite se gestiona? ¿Será siempre esta gestión una relación "a muerte"?

Según Aboy Carlés, la definición de lo político, en tanto la escisión entre un "nosotros" y un "ellos", remite a "la muerte"; esta sería el *horizonte constitutivo* de la política como tal. Dice el autor:

> La muerte toma [...] la forma de un espectro constitutivo de lo político tal como lo conocemos es el suplemento que permite su constitución [...] bien porque el horizonte de su amenaza es la base de todo intento de *neutralización de lo político* mismo y de su conversión en *"política"* como esfera regulada que intenta delimitar un *espacio de exclusión de la muerte a través de la conversión del enemigo en adversario*, opositor en una discusión o simple competidor[6].

De esta manera, parece que la distinción entre la política y lo político se podría establecer caracterizando a este último [a lo político] como la posibilidad de configurar asociaciones y disociaciones decisivas y a la primera [la política] en tanto la neutralización del despliegue mortífero que está implícito en dichas uniones y desuniones políticas.

Ahora bien, no es novedoso reiterar aquí que ya mucho se ha dicho sobre la relación amigo-enemigo en el ámbito de la filosofía y la teoría política. No obstante, es fácil tropezarse con ciertos lugares comunes respecto a la diada schmittiana, reunidos en una vulgata que supone que aquella relación es igual a "enemistad total"

---

5 Benjamín Arditi, "Rastreando lo político", *Revista Estudios Políticos* 87 (1995), 334. De ahí que se le atribuya a la diada amigo-enemigo el carácter "ontológico" de la política (es decir "lo político"). No creemos que este sea el espacio para discutir si nos parece pertinente o no el uso generalizado y tan en boga en los últimos años de la distinción entre "óntico y ontológico", impulsada también por Ernesto Laclau en su ultimas discusiones sobre el populismo. Con esta acotación sólo queríamos resaltar la preocupación por la esencia de lo político que sirve de telón de fondo de la discusión aquí expuesta

66 Aboy Carlés, *Las dos fronteras*, 65 – el resaltado es nuestro. Agrega el autor: "El espectro de la muerte, posibilidad extrema de lo político, aparece, así como el exterior constitutivo de una esfera política que siempre guarda un juego de suplementariedad con lo político como tal, es decir, que nunca puede constituirse plenamente al margen de la posibilidad de asociaciones y disociaciones decisivas": *Las dos fronteras*, 65.

o guerra. Por eso, es importante recordar que en *El concepto de lo político* [de 1932], la diada radical propuesta por Schmitt, si bien es constitutiva de lo político en términos analíticos, es constantemente matizada por su autor. Precisamente, para el pensador alemán la decisión de quién es amigo y quién es enemigo es lo primordial de lo político; sin embargo, el eje de esta relación no vendría a ser la mera aniquilación de la otredad sino más bien la configuración de unidades políticas, sobre la base de la *posibilidad* -remota o no- de que dicha aniquilación se realice. En este sentido, la *predisposición* a la guerra y no la realización de la guerra en sí misma es lo constitutivo de la relación política[7].

Una pequeña digresión: es interesante notar que para Heinrich Meier la relación amigo/enemigo sugerida por Schmitt, además de obturar la aniquilación total de la alteridad, es además *defensiva*. Es decir, la amistad no sólo *no precisa* de un estado permanente de guerra [de ahí la preocupación de Schmitt por la distinción entre tiempos de paz y tiempos de guerra, en su *Teoría del Partisano* de 1963] sino que también el amigo sólo se constituye respecto de una afrenta existencial perpetrada por el otro. Esto explica, para Meier, la naturalidad con la que Schmitt presenta la identificación del "verdadero enemigo". Para el autor friburgués:

> [e]l enemigo aparece en la definición teórica [de Schmitt] siempre como atacante, jamás como atacado. [...] Porque es atacando como el enemigo se hace reconocer como tal; *las razones y los motivos de su hostilidad* –al menos así puede verse desde la perspectiva del atacado– pueden dejarse tranquilamente de lado como un elemento secundario[8].

En otros términos, la amistad surge en el mismo momento en que la actividad del enemigo pone en evidencia el peligro que este representa para nuestro "modo de vida" –el "sentido existencial" de la enemistad del que hablaría Schmitt[9]-, esto es, la unión frente a la amenaza. Cabe destacarse, que ese carácter defensivo y constitutivo de la amistad evoca la anotación hecha por J.J. Rousseau en su *Contrato*

---

7 "La guerra no es sino la realización extrema de la hostilidad. No es preciso que sea cotidiana, normal, ni que aparezca como ideal y deseable, pero debe subsistir *como posibilidad real*, mientras el concepto del enemigo conserve su significado": Carl Schmitt, *El concepto de lo político* (Buenos Aires: Struhart & Cía, 2002), 42-43.

8 Heinrich Meier, *Carl Schmitt, Leo Strauss, y 'El concepto de lo político'. Sobre un diálogo entre ausentes* (Buenos Aires: Katz, 2008), 33-34 – el resaltado es nuestro.

99 Dice Schmitt: "En el supuesto de que existan verdaderos enemigos en el sentido existencial al que aquí nos referimos, es muy razonable, muy razonable precisamente en sentido político, *defenderse*, en caso de necesidad, físicamente, y combatir con ellos": Schmitt, *El concepto*, 65 – el resaltado es nuestro.

Social, citando al marqués de D'Argenson –referencia también hecha tanto por Hannah Arendt en *Sobre la revolución* de 1962 como por Aboy Carlés en su artículo "Populismo, regeneracionismo y democracia" de 2010-, que dice "'La armonía entre dos intereses particulares se forma por oposición al de un tercero'"[10].

Ahora bien, retomando la predisposición de la guerra como constitutivo de lo político, Arditi[11] consideró que este postulado tiene cierta sintonía con la reflexión de Thomas Hobbes -en el capítulo XIII de su Leviatán-, cuando este autor afirmaba que "la naturaleza de la guerra consiste no en la lucha como tal sino en la conocida disposición al enfretamiento"[12]. Sin embargo, es evidente que la diferencia entre Schmitt y este pensador inglés radica en que si para el *Jurist* alemán el enfrentamiento entre los hombres es ineludible y constitutivo, para Hobbes el presupuesto del *Bellum omnium contra omnes* –la guerra de todos contra todos– es el presupuesto que conlleva la constitución de poder que permita el fin del fratricidio. En este orden de idas, podríamos decir que Hobbes aspira a un fin de la hostilidad como fundamento de lo político; en cambio, Schmitt considerar que es la capacidad de distinguir al *hostis* lo que constituye "la esencia de lo político"[13]. [En su texto *Ex captivitate salus* (Madrid: Trotta, 2010) –anotaciones escritas en 1945 y 1947 en Berlín y a razón de su llamado a declarar en Núremberg-, Schmitt decía que tanto Hobbes como Bodin recurrieron al Estado por desesperación, "al ver que la intransigencia de los teólogos y sectarios atizaba siempre de nuevo la guerra civil" (página 66); y agregaría luego: "Los teólogos tienden a definir al enemigo como algo que hay que aniquilar. Pero yo soy jurista no teólogo" (página 77). Hablaremos de esta idea al final de la presentación con la distinción entre "enemigo verdadero" y "enemigo total".]

En síntesis, lo que hemos buscado hasta aquí es poner de relieve una preocupación conceptual, a saber, la relación entre política y violencia. Si por una parte estamos de acuerdo con que la diada amigo/enemigo -en tanto lo político y contrario a lo que comúnmente se cree- está lejos de ser un simple llamamiento a la muerte; y de ser la muerte el *horizonte* de la política, entonces estaríamos entrando al plano de la conversión del enemigo en adversario político.

---

10 Jean Jacques Rousseau, *El contrato social* (Buenos Aires: Losada, 2004), 61.

11 Arditi, "Rastreando lo político", 335.

12 El capítulo XIII del *Leviatán* dice: "so the nature of war, consisteth not in actual fighting; but in the known disposition thereto, during all the time there is no assurance to the contrary. All other time is PEACE": Thomas Hobbes, *Leviathan* (Nueva York: Oxford University Press, 1998), 84.

13 En su *Teoría del partisano*, Schmitt enfatizaría que "la esencia de lo político no es la enemistad como tal, sino la distinción de amigo y enemigo, y supone la existencia de los dos, amigo y enemigo", Carl Schmitt, *Teoría del partisano* (Buenos Aires: Struhart & Cía., 2005), 111.

3.

Esta ha sido, como sabrán, la posición analítica mantenida por Chantal Mouffe. En su obra *En torno a lo político*[14], la pensadora belga reflexionó sobre las democracias contemporáneas, proponiendo que, para que haya un funcionamiento efectivo de la democracia radical, es necesaria una transición de las luchas antagónicas (*amigo/enemigo*) a unas de signo "agonista"; es decir, como enfrentamientos hegemónicos en los que se da una transmutación del *enemigo* en *adversario*[15]. Es claro que el gesto teórico de Mouffe es retomar la categoría schmittiana de "lo político" para definirlo como el modo necesariamente antagónico en el que instituye cualquier comunidad humana[16]; lo que significa, en otras palabras, que la configuración de un "nosotros", así sea dentro de un ordenamiento democrático, tiene siempre como base la construcción tanto de una inclusión como de exclusión[17].

Siendo, pues, el antagonismo constitutivo de lo social, para Mouffe la funcionalidad de la democracia moderna debe ser la de transformar el antagonismo en un agonismo, convirtiendo a los *enemigos* en *adversarios* a quienes, a través de "instituciones y prácticas" -de "canales políticos agonistas"- se le pueda derrotar sin recurrir a la eliminación física[18]. En este orden de ideas, dice Mouffe, "la solemnidad de todas estas operaciones agonistas proviene de la *renuncia a la muerte* como instrumento de decisión"[19].

---

14 Chantal Mouffe, *En torno a lo político* (Buenos Aires: FCE, 2007).

15 En los ensayos recopilados en *The Democratic Paradox*, más específicamente en el capítulo 4, Mouffe desarrolla la distinción entre *atangonismo* y *agonismo*. En dicha obra del año 2000 sus contrincantes teóricos eran John Rawls y Jürgen Habermas: Chantal Mouffe, *The Democratic Paradox* (Londres: Verso: 2000). En cambio, en *En torno a lo político*, la pensadora belga enfila de nuevo sus consideraciones sobre la "democracia agonista" contra los postulados de Ulrich Beck y Anthony Giddens.

16 Mouffe, *En torno*, 16.

17 "By stressing that the identity of a democratic political community hinges on the possibility of drawing a frontier between 'us' and 'them', Schmitt highlights the fact that democracy always entails relations of inclusion-exclusion": Mouffe, *The Democratic*, 43.

18 Mouffe, *En torno*, 27-28.

19 Mouffe, *En torno*, 28-29. De esta manera, en palabras de la autora, "[…] the aim of democratic politics is to construct the 'them' in such a way that it is no longer perceived as *an enemy to be destroyed*, but as an 'adversary', that is, somebody whose ideas we combat but whose right to defend those ideas we do not put into question": Mouffe, *The Democratic*, 101-102 – el resaltado es nuestro. Así, el traspaso de una lucha democrática antagónica a una agonista se daría, pues, sobre la base de que quienes se enfrenten dejan de ser enemigos para ser adversarios que aceptan "un conjunto compartido de reglas" que a pesar de ser irreconciliables son reconocidas como "perspectivas legítimas": Mouffe, *En torno*, 58.

Como se puede observar [en la tal vez grosera síntesis que hemos realizado de sus postulados], la propuesta analítica de Mouffe tiene como foco central la erradicación del recurso de la eliminación física de la alteridad, esto en la forma de una "democracia agonística". De esta manera, el ordenamiento democrático sería no una agregación de intereses u homogeneidad sustancial entre gobernados y gobernantes [otra célebre idea schmittiana], sino más bien la expresión de un "pluralismo agonístico". En resumen, *la política* para Mouffe es entendida también como un polo donde el potencial violento de lo político es neutralizado.

Ahora bien, esto nos plantea al menos dos interrogantes. Si hemos expuesto la especificidad de lo político como la agrupación entre amigo y enemigo y de la política como el paso del enemigo al adversario, entonces: [1] ¿en qué lugar analítico colocaríamos a los numerosos casos históricos en los que ciertos grupos políticos pasan de la latencia a la efectiva eliminación del *otro*? [¿Hay o no política?]; y, si lo político no es sinónimo de guerra sino de una predisposición a la misma: ¿cómo podemos caracterizar la emergencia de la violencia en procesos histórico-políticos concretos? ¿Cuál es, en fin, la relación entre violencia y política?[20]

4.

Sabemos que los interrogantes planteados aquí están lejos de ser innovadores. En todo caso, lo que se busca aquí resaltar que el uso de la diada amigo/enemigo, sugerida hace más de ocho décadas por Schmitt, ha sufrido el desafortunado destino de trivializase a la hora de ser utilizada para pensar procesos políticos contemporáneos. Trivializada, no sólo porque se le equipare a la violencia física sin más sino también porque dicha equiparación implica dejar de lado los matices y diferentes formas en que las asociaciones y disociaciones decisivas toman forma en identidades políticas específicas.

Por ejemplo, un autor que conjuga las diversas vetas del uso corriente de la diada schmittiana es Ernesto Laclau, especialmente en su última obra importante, *La razón populista* (Buenos Aires, FCE) de 2005. Como es sabido, el recorrido analítico realizado por el autor argentino lleva a pensar al fenómeno populista como un proceso que dicotomiza el espacio comunitario entre el pueblo y sus enemigos. Sin embargo, como lo han mostrado Aboy Carlés y Julián Melo, el antagonismo pue-

20 No desconocemos, por supuesto, los trabajos de Hannah Arendt, Claudia Hilb y Daniela Slipak al respecto.

blo/anti-pueblo que Laclau sostiene desde los años setenta[21] termina haciendo que el autor defina al populismo no sólo como sinónimo de política y hegemonía, sino también como la radicalización del mencionado antagonismo [pueblo/oligarquía, por ejemplo][22].

Lo cierto es que trabajos recientes han cuestionado que el populismo sea simplemente ese antagonismo radicalizado que sugerido por Laclau, y más bien ha podido ser entendido como *una forma* específica de establecer el límite identitario al interior de un espacio político determinado. En este sentido, no es posible equiparar el procesamiento de las fronteras solidarias del populismo a todas las identidades políticas. Como lo propone en 2013 Aboy Carlés, las identidades populares "totales" –[dicho rápidamente] aquellas que buscar la reducción del demos legítimo a su propia solidaridad (o una parte que, a partir de la eliminación de la alteridad, busca tomarse el todo comunitario)- son diferentes a las identidades con pretensión hegemónicas, cuya intención es ganarse –hegemónicamente- el todo del espacio solidario de la comunidad, gracias a que establecen un límite identitario *poroso*, que permite la integración de la alteridad.

En efecto, los análisis que le han achacado al populismo una *rigidización* de sus fronteras solidarias, han caído en el equívoco de pensar a los procesos populistas "realmente existentes" como familiares cercanos de algunas identidades totales del siglo XX. [Como en nuestro ejemplo, estableciendo el lazo entre peronismo y nazismo o, también, entre peronismo y su expresión armada en los años setenta en Argentina.] Creemos, por supuesto, que ambas propuestas identitarias no son iguales en su procesamiento de la otredad. Entonces, ¿por qué es recurrente su equiparación? Nos parece que la insistencia en este equívoco radica no sólo en tener como punto de partida una lectura que concibe a ambas identidades políticas como ejemplos de "jacobinismo" (esto es, la pretensión de una encarnadura homogénea del pueblo)[23]; creemos que la permanencia de dicha contumacia también se debe a que la frontera identitaria establecida por los populismos *no es tan lábil* como parece. En otros términos, creemos que los populismos están ciertamente alejados tanto de la construcción de una alteridad pluralista - sugerida por Mouffe en su concepción del agonismo político- como de una concepción total de la otredad, esto es, que su eje identitario se establezca sobre la base de la eliminación física del antagonista.

---

21 Ernesto Laclau, "Hacia una teoría del populismo", en Ernesto Laclau, *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo* (Madrid: Siglo XXI, 1978), 165-233.

22 Gerardo Aboy Carlés y Julián Melo, "La democracia radical y su tesoro perdido. Un itinerario intelectual de Ernesto Laclau", *Revista POSTData* 19, (2), 2014, 395-427.

23 Aboy Carlés, "De lo popular a lo populista", 37.

En este sentido, nuestras indagaciones buscan pensar la posibilidad de escenarios donde la violencia inherente de lo político sea coexista con la política adversarial. En otros términos, nos gustaría discutir si existe un campo intermedio entre esa configuración identitaria que se enarbola en una lógica que propende a la eliminación física de la alteridad y otros procesos en donde el enemigo es una parte legítima de la comunidad al cuál sólo se le puede derrotar electoralmente.

5.

Para finalizar queremos sugerir dos cuestiones frente al populismo:

[1] Por una parte, creemos que en los populismos, entendidos como procesos identitarios donde la aspiración de la parte-*plebs* a tomar el todo comunitario [o sea, el *populus*] se establece en una constante tensión entre ruptura e integración, quiebre del orden y competencia plural, siendo "proclives a negociar [...] su propia ruptura fundacional"[24] y permitiendo la *regeneración* su propia alteridad, realizan un desdoblamiento de la alteridad: en esta parece habitar tanto el [por decirlo en jerga yirigoyenista] "el virtuoso del mañana" –el redimible- como el *hostis* schmittiano. En este orden de ideas, queremos preguntar de nuevo: ¿será justamente esta dualidad del *otro* [siendo antagonista y advesario] la tensión que ha permitido relacionar a los populismos con los procesos identitarios "revolucionarios"?

Para mostrar esta tensión, nos permitimos recurrir a un caso particular: un discurso del líder liberal colombiano, Jorge Eliécer Gaitán, de mediados de 1946. En este Gaitán afirmaba:

> No encuentro la diferencia que hay entre el paludismo de los campesinos liberales y el paludismo de los conservadores. [...] Estamos tras la defensa de un pueblo oprimido y puesto al margen, de inmensas multitudes abandonadas y escarnecidas y burladas. Estamos a la defensa de esas inmensas masas que constituyen el partido liberal y *de esas masas todavía oscurecidas del partido conservador que no han visto la verdad* [...] [C]ontra la pequeña concupiscencia de los abrazos de la plutocracia, queremos oponer el abrazo de la gente olvidada de Colombia[25].

24 Aboy Carlés, "De lo popular a lo populista", 39.

25 Jorge Eliécer Gaitán, *Los mejores discursos* (Bogotá: Jorvi, 1968), 460 – el resaltado es nuestro.

Así, en las palabras de Gaitán, no sólo encontramos un enfrentamiento del pueblo contra una sola alteridad encarnada en la "plutocracia" y su "pequeña concupiscencia", sino también otra encarnada en las masas redimibles pero "todavía oscurecidas del partido conservador". Por lo tanto, nos parece ver en la intervención de Gaitán no sólo una propuesta de regeneración de las masas conservadoras, a la otra orilla de la solidaridad del gaitanismo liberal, sino también una "excrecencia irrepresentativa" irredimible.

En síntesis, esto sugiere pensar la existencia de un espacio tensionado entre, por una parte, la configuración identitaria que vea a la alteridad como una *hostis* –por así decirlo- eliminable y, por otra parte, los procesos políticos cuya pretensión hegemónica erradiquen la violencia de su lógica identitaria. Dicha tensión, finalmente, podría ser la clave para entender al populismo y su construcción dual de la alteridad, que pone al mismo fenómeno a una cima de polarización en la cual caer en el abismo de la violencia es una posibilidad.

[2] En segundo lugar, nos preguntamos cómo expresar esta dualidad de la alteridad en términos analíticos. Nos gustaría proponer dos posibilidades:

a) Creemos que valdría la pena retomar la misma dualidad que veía Carl Schmitt en la categoría de *enemigo*. Como lo señala Gary Ulmen[26] y -el famoso traductor anglosajón de Schmitt- George Schwab[27], aquel alemán se lamentaba de que el término alemán de "enemigo", *Feind*, careciera de la duplicidad que aquel sí tiene en la lengua inglesa, a saber, la diferencia entre *Enemy* y *Foe*. Como sabemos, Schmitt veía con preocupación el surgimiento de un "enemigo total" (*Foe*) -frente al consuetudinario "enemigo verdadero" (*Enemy*) del que ya hablamos-; dicha preocupación radica en que construcción de un *Foe* implica que a este no se le puede criminalizar –en el sentido de darle un tratamiento netamente jurídico-, vencer en enfrentamiento, ni regenerar, sino que se le puede -y debe- denigrar o eliminar: es la alteridad irredimible, deshumanizada. [En la *Teoría del Partisano*, Schmitt le indilga a Lenin la difusión de esta totalización de la enemistad en la política del siglo XX].

Teniendo en cuenta esta conceptualización de Schmitt, entre *Enemy* y *foe*, creemos que en los populismos de mediados de siglo XX, si bien evitan salirse de los métodos de confrontación política democrático-liberales, establecían a su vez una imagen de la alteridad tensionada entre la redención y la destrucción de la

26 Gary Ulmen, "Retorn of the Foe", *Telos* 72, 1987, 187-193.

27 George Schwab, "Enemy or Foe: A Conflict of Modern Politics", *Telos* 72, 1987, 194-201.

misma, lo que ha permitido su caracterización como totalitarismos, fascismos, entre otros apelativos.

b) Creemos que un corolario de esta exacerbación de la alteridad, que constituiría una especie de "democracia cargada"[28], es la exacerbación de un "nosotros" y un "ellos" que, constantemente obtura el lugar de alternativo entre estos polos. De ahí se desprende que hayamos hablado de la Verón y su "palabra adversativa". Rápidamente, ya para cerrar, sólo queremos sugerir que, además de estar de acuerdo con el autor cuando afirma que "la enunciación política es inseparable de la construcción de un *adversario*", consideramos que la discursividad populista intensifica tanto el prodestinatario como el contradestinatario, dejando un lugar bastante reducido al paradestinatario; en este sentido, la persuasión de los "indecisos" deja de tener lugar para dar paso a una ejercicio donde el espacio comunitario está habitado por quien –en términos peronistas- "tenga carne y alma de pueblo" y quienes son sólo la parte expoliadora e irrepresentativa de lo social. En este sentido, el lugar de los "tibios", de los "débiles", es reducido.

28 Agradecemos a Gerardo Aboy Carlés esta connotación de la tensión populista con la democracia liberal, que no la doblega, que crea instituciones de democratización –expansión de derechos-, etc.

Emociones y motivación en la filosofía política contemporánea

NICOLÁS ALLES
Universidad Nacional del Litoral / CONICET

Resumen

Entre los avances que desde hace algunas décadas vienen registrándose en las diferentes ciencias del comportamiento (como la psicología cognitiva o las neurociencia en general) se destaca, en particular, uno relativo a las emociones. Los resultados que ofrecen estas investigaciones ponen en evidencia el rol preponderante que en nuestras decisiones tienen las distintas emociones. Estos descubrimientos, como lo han notado distintos teóricos políticos como Sharon Krause, Cheryl Hall o Martha Nussbaum entre otros, pueden tener importantes implicancias para la reflexión política. El objetivo que en esta ponencia persigo es indagar algunas de dichas implicancias. El marco de análisis que aquí propongo es estrictamente conceptual; en particular, me ocuparé de estudiar las diferentes maneras en las que la cuestión de las emociones fue tratada por la filosofía política contemporánea, y más precisamente por la vertiente analítica liberal. En la presente comunicación pretendo poner de relieve dos aspectos sobre los que creo conviene volver.

En primer lugar, los descubrimientos en torno a la dimensión afectiva previamente mencionados ponen en cuestión la supuesta racionalidad que se creía gobernaba las decisiones de los sujetos, incluido el ámbito de la política. La pregunta que sobre este tema intentaré responder es: ¿es posible todavía sostener aquella imagen, propuesta sobre todo por el liberalismo contemporáneo, de un sujeto plenamente racional y a cargo de todas sus decisiones? En segundo lugar, lo anterior nos lleva a replantear la idea misma de motivación para actuar. Las preguntas que sobre a esta segunda cuestión formularé son las siguientes: ¿qué rol ocupan las emociones en la empresa de motivarnos a actuar políticamente? ¿Cómo es éste captado por la filosofía política?

Palabras clave: emociones / motivación / racionalidad / teoría

I. Introducción

La preeminencia de las emociones parece incuestionable en nuestros días. Casi no existe disciplina en la que no se destaque la importancia de atender a éstas. Aquí me centraré en la significación de las emociones para la filosofía política y en particular para el problema de la decisión y de su racionalidad. Entre los avances que desde hace algunas décadas vienen registrándose en las diferentes ciencias del comportamiento (como la psicología cognitiva o las neurociencias en general) se destaca el rol preponderante que en nuestras decisiones tiene la dimensión emotiva. Estos descubrimientos, como lo han notado distintos teóricos políticos como Sharon Krause, Cheryl Hall o Martha Nussbaum entre otros, pueden tener importantes implicancias para la reflexión política. El objetivo que en esta ponencia persigo es indagar algunas de dichas implicancias; en particular, pretendo poner de relieve dos aspectos sobre los que creo conviene reparar.

En primer lugar, los descubrimientos en torno a la dimensión afectiva ponen en cuestión la supuesta racionalidad que se creía gobernaba las decisiones de los sujetos, incluso las decisiones políticas. La pregunta que sobre este tema intentaré responder es: ¿es posible todavía sostener aquella imagen, propuesta sobre todo por el liberalismo contemporáneo, de un sujeto plenamente racional y a cargo de todas sus decisiones? En segundo lugar, lo anterior conduce a replantear la idea misma de motivación para actuar. Las preguntas que sobre a esta segunda cuestión formularé son las siguientes: ¿qué rol ocupan las emociones en la empresa de motivarnos a actuar políticamente? ¿Cómo es éste captado por la filosofía política?

La presente ponencia se dividirá en cuatro partes. En primer lugar, intentaré, de manera sucinta, dar cuenta de las limitaciones que el liberalismo contemporáneo presenta en torno a la comprensión de las emociones; para eso, destacaré cómo este aspecto aparece en la obra de John Rawls y de Jürgen Habermas. En segundo lugar, trataré de mostrar cómo, de acuerdo con algunas interpretaciones vigentes, las emociones pueden reconciliarse con la idea de racionalidad. En tercer lugar, abordaré la dimensión motivacional de las emociones y trataré de destacar el mecanismo por el cual las emociones mueven a actuar. Por último, sugeriré una idea sobre por qué el liberalismo debería reparar en estos argumentos para ampliar su concepción de la racionalidad.

II. Una racionalidad estrecha

A lo largo del siglo pasado existió una tendencia dominante en el ámbito de la filosofía política liberal a la que podemos denominar como racionalista. Dicha tendencia encontró una clara expresión, aunque con matices, en los trabajos de John Rawls y de Jürgen Habermas. La obra de ambos pensadores expresa distintos proyectos políticos normativos en donde se despliega una reflexión aguda sobre la tarea de la justificación política pensada para las sociedades democráticas contemporáneas marcadas por el pluralismo y por una concepción posmetafísica del conocimiento. Aunque es posible marcar diversos puntos de desencuentro entre ambos planteos, tanto el filósofo estadounidense como el alemán comparten cierta posición escéptica con respecto al lugar que en sus formulaciones prescriptivas deben ocupar las emociones. Recuperando la tradición de corte kantiano, Rawls y Habermas sostienen que la justificación de las normas de justicia y de convivencia democrática debe realizarse de manera independiente de la influencia de las emociones. Reconstruiré cómo cada autor presenta esta cuestión.

Comencemos por Rawls. El lugar que el filósofo estadounidense le otorga a las emociones en su proyecto filosófico varía a lo largo del tiempo, y puede evidenciarse una tensión marcada entre las distintas etapas de su reflexión. Hay autores, como Sharon Krause, que afirman que es posible encontrar en *Teoría de la Justicia* un espacio más amplio, en la justificación de principios de justicia, para la dimensión afectiva. En la posición original, esto es, el dispositivo de justificación del que se supone deben emerger los principios de justicia que regirán la estructura básica de la sociedad, hay espacio para las perspectivas emocionales. Según Krause:

> "No puede esperarse que agentes racionales, que por definición buscan realizar lo que es bueno para ellos, elijan (bajo condiciones justas) principios de justicia que estén en contradicción con deseos humanos o que requiere autoabnegación para su cumplimiento. En este sentido, lo justo y lo bueno son co-originarios en la justicia como equidad. Esto no podría ser de otra manera, dada la naturaleza de la razón práctica en la versión de Rawls, la cual [la razón] mantiene una autoridad soberana en el procedimiento de justificación de las normas. La racionalidad de las partes en la posición original modela de esta manera el hecho de que el razonamiento práctico sobre la justicia,

aunque idealmente imparcial, está comprometido afectivamente y en vez de desinteresado."[1]

Sin embargo, en su obra posterior esta posibilidad de pensar un aspecto afectivo en la justificación política se reduce hasta casi desaparecer. En *Liberalismo Político* propone una estrategia de justificación que acota la injerencia no sólo de doctrinas comprehensivas, sino también de factores psicológicos, como lo son las emociones. Tal es la interpretación que hace Burton Dreben de una de las premisas centrales de *Liberalismo Político* que afirma que los problemas filosóficos casi nunca se resuelven[2], lo cual lo llevan a suponer una suerte de escepticismo sobre cuestiones filosóficas y de la cual se deriva además una concepción de la persona razonable que se limita a ponderar las diversas razones y que excluye de sus consideraciones la dimensión afectiva.

Jürgen Habermas, por su parte, avanza más decididamente en una dirección que pretende separar la dimensión de lo justo y de lo bueno en una clara preferencia a favor de lo justo. Considera que ésta es la única manera de afrontar una empresa de justificación de las normas que esté a la altura de las exigencias de un tiempo posmetafísico. En uno de los artículos que conforma el libro, *La inclusión del otro*, Habermas confirma esta posición cuando dice:

> "Si queremos dar cuenta de la presunta imparcialidad de los juicios morales y de la pretensión de validez categórica de las normas obligatorias, tenemos que separar la perspectiva horizontal, en la que se regulan las relaciones interpersonales, de la perspectiva vertical de los planes de vida individuales, poniendo en su propio terreno la respuesta a las cuestiones morales genuinas. La pregunta abstracta de qué sea de igual interés para todos sobrepasa la pregunta ética contextualizada de qué sea lo mejor para nosotros."[3]

Este tratamiento de las emociones no es nuevo en el liberalismo, sino que es constitutivo de su misma historia. Cheryl Hall evalúa que las emociones han sido marginalizadas de dos diferentes maneras entre los teóricos liberales. La primera forma de marginalización tiene que ver con una marcada falta de atención a ellas por partes de los pensadores de esta corriente; la segunda, con confinar las emocio-

---

1 Krause, S., *Civil Passions. Moral Sentiment and Democratic Deliberation*, Princeton University Press, Princeton, 2008, p. 29

2 Rawls, J., *Liberalismo Político*, Crítica, Barcelona, 1996, p. 84

3 Habermas, J., *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Paidós, Barcelona, 1999, p. 59

nes a la esfera de lo privado[4]. Como vemos, Habermas piensa que las emociones deben permanecer en la esfera privada de los ciudadanos y que la justificación de las normas debe realizarse exclusivamente entre concepciones de lo justo, no de lo bueno.

Lo importante para nuestro tema es perfilar la concepción de la racionalidad práctica que, al menos en estos autores, es posible vislumbrar. Según se desprende de la reconstrucción que propuse más arriba, la teoría política liberal se caracterizaría por tres elementos: a) las dimensiones racional y afectiva son independientes unas de otras, b) la justificación política es entendida como un asunto puramente racional y c) las emociones conllevarían el riesgo obstaculizar la imparcialidad.

La idea de racionalidad práctica que está concepción política conlleva resulta, al menos a mi juicio, estrecha. La marginación de las emociones resulta estrecha porque no alcanza a reconocer la importancia que la dimensión afectiva tiene en el proceso de decisión un determinado curso de acción y en el trabajo de evaluar las condiciones en las que debe ser tomada dicha decisión. Esto es justamente lo que intentaré mostrar en los apartados siguientes.

III. Emociones y racionalidad

Tal como intenté mostrar en el apartado anterior, el liberalismo contemporáneo tiene una opinión más bien pobre de las emociones. Desde su óptica, la dimensión afectiva es considerada como un tipo de fenómeno contrario a la razón, que afecta al juicio y obstaculiza la imparcialidad en la justificación de normas. Frente a este diagnóstico, cabe preguntarnos: ¿está esta concepción de las emociones en lo correcto? La respuesta es, al menos a mi juicio, negativa. En esta sección reconstruiré algunos argumentos que apuntan a mostrar que la distancia entre las emociones y la racionalidad es mucho menor de lo que el liberalismo está dispuesto a reconocer. La cuestión de las emociones es tan vasta que me veré obligado a centrarme exclusivamente en los argumentos de sólo algunos autores y derivar de ellos algunas conclusiones provisorias[5]. Propondré una interpretación de las emociones que las entienda como ejecutando dos funciones relacionadas entre sí, las cuales dan cuen-

4 Hall, C., "'Passions and constraint'The marginalization of passion in liberal political theory", *Philosophy & Social Criticism*, Vol. 28, N° 6, 2002, p. 732

5 Sin embargo, confío que dichas conclusiones puedan aceptarse de una forma más general

ta de un componente racional. Denominaré a estas funciones como: a) función de optimización de recursos escasos y b) función de filtro epistémico.

Comenzaré por explicar la función de *optimización de recursos escasos*. Algunos autores, para explicitar la racionalidad de las emociones, proponen una división en dos sentidos, uno descriptivo y otro normativo[6]. En un sentido descriptivo, las emociones no son racionales debido a que no son el resultado de deliberaciones racionales. Las emociones no surgen de un cálculo entre variables dadas a las que se aplica un método preestablecido para llegar a un resultado esperado; su naturaleza es más intempestiva y emergen, en ocasiones, sin la posibilidad de que el sujeto pueda explicarlas del todo. En su sentido normativo, en cambio, sí es posible asignarles algún grado de racionalidad: las emociones pueden ser vistas como la respuesta más funcional frente a una determinada decisión[7]. Esta racionalidad funcional quiere decir que, en algunos casos, son las emociones y no las deliberaciones las que pueden ofrecer las mejores respuestas o simplemente la respuesta óptima; sobre todo en ocasiones en las que no contamos con los recursos imperfectos o simplemente limitados (como pueden ser la escasez de tiempo o de información) para tomar una decisión de manera más detenida y razonada.

El ejemplo paradigmático de esto suele ser el miedo. Imaginemos a alguien que, caminando por el bosque, alcanza a divisar entre el follaje el movimiento de lo que cree que es una serpiente. Su reacción emocional estará dominada por el miedo, la cual lo llevará a alejarse lo más rápido posible del alcance de ese animal. Esa respuesta emocional, como es posible suponer, no repara en la serie de consideraciones que justificarían ese miedo. Es decir, no todas las serpientes son venenosas o quizás eso que el caminante vio no era, al fin de cuentas, una serpiente; para verificar estas posibilidades, hubiese necesitado condiciones que nuestro sujeto imaginario no poseía, y en función de esos recursos limitados es posible pensar que la respuesta emocional resultó la más racional, dado el contexto. Es justamente este punto en el que las emociones cumplen una función de optimización de recursos escasos. Dada la cercanía del animal (potencialmente) peligroso y los pocos elementos que nuestro caminante imaginario tenía para determinar el grado de peligrosidad de lo que estaba viendo, la respuesta más racional fue, sin dudas, alejarse de allí. El miedo fue la instancia emocional que posibilitó esa respuesta.

---

6 Tomo esta clasificación de Ben-Ze'ev. Cfr. Ben-Ze'ev, A., "The Rationality and Functionality of Emotions", *The European Legacy*, Vol. 5, N° 1, 2000

7 Ben-Ze'ev, A., Op. Cit., p. 53

Como es posible apreciar, se trata de una racionalidad local, circunscripta a fenómenos concretos que pretenden guiar la acción en el contexto de esos contextos particulares. Lo cual plantea el problema de la pertinencia de las emociones. Esto es, la racionalidad de una emoción está en relación directa con un determinado contexto en el que aparece, y con una determinada forma en la que las emociones se dan en el sujeto: para que las emociones puedan aspirar a algún grado de racionalidad deben ser pertinentes al contexto. La condición de la pertinencia se resume en estos dos requisitos: a) las emociones aparecen en situaciones que resultan apropiadas (p.ej.: el miedo frente al encuentro fortuito con lo que parece una serpiente) y b) las emociones no son excesivas[8] (p.ej.: el miedo frente a la serpiente no resulta tan excesivo que paraliza al caminante del bosque). Cuando estas condiciones de pertinencia no se verifican es que aparecen las supuestas críticas de la irracionalidad de las emociones.

Me ocuparé ahora de la segunda función de las emociones en relación con la racionalidad, la de *filtro epistémico*. Las emociones también tienen un rol de complemento de la racionalidad, el cual está expresado en dos actividades que involucran un tipo particular de relación con el conocimiento. Las emociones a) restringen el rango de opciones contempladas al momento de tomar una decisión, y b) enfocan la atención del agente en parámetros específicos de información que debe considerar[9]. Estas actividades tienden a suplir algunas insuficiencias de la razón. Como veremos en seguida, el aspecto que tienden a suplir tiene que ver con la imposibilidad de considerar todas las opciones disponibles al momento de tomar una decisión. Las emociones descartan y seleccionan por su cuenta opciones a ponderar.

Analicemos la primera de las opciones que conforman a esta función: el proceso por el cual las emociones restringen opciones. Las decisiones que debemos tomar se dan en escenarios usualmente complejos con más opciones de las que es posible procesar, o incluso de opciones contradictorias. En este escenario, las emociones pueden cumplir el papel de restringir opciones al redireccionar el comportamiento y privilegiar un objetivo por sobre otro. El miedo es, de nuevo, un ejemplo claro de esta situación. El caminante que se vio atemorizado por el encuentro con la serpiente debió reordenar sus prioridades y suspender, por el momento, el objetivo de lle-

---

8 En este punto reformulo de manera positiva las condiciones que Ben-Ze'ev considera que son las condiciones en las que las emociones resultan nocivas: a) cuando se aplican a circunstancias no son apropiadas para una emoción y b) cuando son excesivas. Cfr. Ben-Ze'ev, A., Op. Cit., p. 59

9 Hanoch, Y., "'Neither an angel nor an ant': Emotion as an aid to bounded rationality", *Journal of Economic Psychology*, N° 23, 2002, p. 3

gar a un determinado lugar; en vez de eso, el miedo le impuso el objetivo más urgente de ponerse a resguardo de lo que sería el encuentro con un animal mente peligroso. El objetivo de la seguridad y la autopreservación adquirió, a través de una emoción, una prioridad excluyente[10]. Con los objetivos reordenados, el cálculo racional sólo se ocupa de precisar cuál es la mejor ruta de escape.

Restringir el número de opciones a considerar es compatible con la otra actividad que las emociones posibilitan y que conforman la función de filtro: concentrar la atención en determinadas opciones. Podría decirse que estas dos actividades son complementarias. Yaniv Hanoch en su artículo, "Neither an angel nor an ant: Emotion as an aid to bounded rationality", propone el ejemplo de alguien a quien se le aconseja no comprar una casa, sino invertir ese dinero en el circuito financiero; frente a ese consejo, la mujer en cuestión decide concentrarse exclusivamente en las prioridades que le señalan el sentimiento de seguridad. Su temor a tener que dejar el departamento que alquila la obligó a concentrarse exclusivamente en la opción de la compra de una casa[11]. La opción de invertir no desaparece del escenario, sino que es propuesta o considerada como un *second best*. Una vez decidida la compra de la casa es el momento del cálculo racional que permite ponderar cuáles son las mejores opciones de compra y cuál inmueble le conviene más. Como mencioné más arriba, la función de *filtro epistémico* está compuesta por estas operaciones de restricción de opciones y de dirección de la atención del agente. Es posible sugerir que las emociones cumplen esta función de filtro cuando el cálculo racional de opciones se vuelve inviable o cuando es preciso privilegiar una opción por sobre las demás.

IV. Emociones y motivación

Afirmar que las emociones nos motivan a actuar de determinada manera parece una trivialidad. Dicha creencia se encuentra ampliamente extendida y forma parte del conjunto de supuestos que forman nuestro sentido común; por ejemplo, no hay casi ordenamiento jurídico positivo que no contemple la posibilidad de revaluar la pena que le corresponde a un delito si éste fue cometido en base a alguna emoción violenta. Sin embargo, existen filósofos y psicólogos que ponen en duda estas presunciones, y consideran que el vínculo causal entre las emociones y las acciones con ellas asociadas no es tan lineal como se supone. Esta posición escéptica cuestiona

10 Hanoch, Y., Op. Cit., p. 8
11 Hanoch, Y., Op. Cit., p. 15

las implicancias del sentido común. En este apartado me propongo reconstruir los argumentos principales de esta posición escéptica, para luego, basándome en posiciones críticas a esta posición, dar cuenta de las razones que objetan dicha postura escéptica. Todo esto estará en función de mostrar las implicancias políticas de la posición que asume un rol motivacional de las emociones.

Fue el filósofo estadounidense William James quien en su artículo, "What is an emotion?", más fuertemente defendió la posición según la cual las emociones no pueden causar la acción. Dicha posición se deriva de su propia comprensión de la naturaleza de las emociones, y de cómo éstas se relacionan con el cuerpo. Para James las acciones emocionales siguen un patrón similar al de un acto reflejo producido por la percepción de un estímulo excitante. En términos generales para James, la emoción surge sólo cuando la acción y los cambios del cuerpo son percibidos dando lugar a "sentimientos simples" (*raw feelings*) con los que se identifican a las emociones[12]. En este sentido, las emociones tendrían lugar luego de los cambios corporales que las provocarían, y no al revés; así estamos tristes porque lloramos, y no lloramos porque estamos tristes.

El problema con esta línea de razonamiento, afirman autores como Andrea Scarantino, reside en dos aspectos de los que esta concepción no alcanzar a dar cuenta. En primer lugar, la postura de James (y de sus seguidores) parece tomar la parte por el todo. No todas las emociones pueden ser catalogadas a partir del modelo de una acción refleja producto de un estímulo externo; es más, la gran mayoría de emociones no siguen este patrón. En segundo lugar, esta perspectiva no alcanza a explicar la posibilidad de un control racional de las emociones, lo cual es un fenómeno del que tenemos noticas por la experiencia de las emociones. Scarantino critica la posición de James y da cuenta de estas implicancias:

> "El problema con esta propuesta [la de James] es que se concentra en una pequeña parte de las acciones emocionales –aquellas que son producidas 'fatalmente' por los estímulos– y deja de lado la gran mayoría de acciones emocionales que no son similares a los reflejos. En los casos estándar, cuando la gente se encuentra tomada por una emoción como el amor, la ira o el miedo despliegan tendencias a la acción, las cuales constituyen estados de disposición hacia una secuencia de movimientos corporales orientados a un objetivo. Si esta tendencia se manifiesta, depende de la interrelación entre esta tendencia y el control racional, [la cual se manifiesta en] una capacidad ge-

12 Scarantino, A., "Do Emotions Cause Actions, and If So How?", *Emotion Review*, Vol. 9, N° 4, 2017, p. 2

neral que adapta la tendencia a las circunstancias específicas del caso, y que las lleva a su manifestación flexible o a su inhibición."[13]

La posición de Scarantino afirma que las acciones emocionales surgen de la regulación de las tendencia a la acción cuyas características reflejan el tipo particular de emoción que un agente está experimentando[14]. Esto es, la acción que vemos manifestarse es el resultado de la regulación de una tendencia que, a su vez, surge de una determinada emoción. La emoción produce una determinada disposición, de la cual surge, por medio de un control racional, un determinado tipo de acción. La tristeza produce una disposición a unas determinadas actividades, entre las cuales está el llorar; si esa disposición no es regulada e inhibida por un control racional, se produce el hecho del llanto. Las emociones no causan las acciones, sino que causan una disposición a actuar. Esta forma de entender la motivación parece más plausible que la posición jamesiana.

V. Hacia un liberalismo más emocional

En las secciones anteriores reconstruí algunos argumentos que nos permiten pensar que la concepción de las emociones que no vislumbre la dimensión de la racionalidad y la motivación puede ser criticada no sólo por estrecha, sino por equivocada. Una concepción así se aprecia en los planteos de filósofos políticos como Rawls y Habermas. El proyecto de pensar un liberalismo más emocional no es ciertamente nuevo; representantes de esa empresa son los trabajos de Martha Nussbaum y Sharon Krause entre otras. Los aportes que se pueden sugerir en esa línea tienden, sobre todo, a complementar las perspectivas de estas autoras. Creo que en este sentido son dos los aportes que creo es posible realizar.

En primer lugar, la influencia de las emociones nos revela no sólo los límites de la racionalidad, sino los elementos que la conforman. Esto nos lleva a volver a visitar la pregunta que en la introducción nos hacíamos con respecto a la imagen del sujeto que parece vislumbrarse en las teorías liberales. Más arriba planteé la pregunta de si es posible todavía sostener la imagen de un sujeto plenamente racional y en control de todas sus decisiones. La respuesta es, por supuesto, no. La racionalidad entendida como el despliegue de un cálculo de medios tendientes a conseguir

13 Scarantino, A., Op. Cit., pp. 2-3
14 Scarantino, A., Op. Cit., p. 3

un fin determinado sin el concurso de emociones es una imagen no sólo exagerada, sino insostenible a la luz de la evidencia disponible. Entender a las emociones como contrarias a la razón implica no entender el rol funcional que juegan en la empresa de conseguir los fines propuestos. Las emociones forman parte de la racionalidad, cumplen un rol específico de optimización de recursos escasos y de concentración en determinadas opciones. En este sentido, las emociones complementan a la parte de la racionalidad relacionada con el cálculo de medios y fines con el cual se la solía asociar de manera exclusiva. En la medida en que los teóricos liberales insistan en esta perspectiva reduccionista de la razón, las críticas que afirman una incapacidad de dar cuenta de la dimensión afectiva tendrán lugar.

En segundo lugar, sólo a partir de una comprensión precisa de las emociones es que podemos entender cómo es que éstas intervienen en la empresa de motivarnos a actuar. Sostener que las emociones no deberían intervenir en la motivación a actuar es no comprender el mecanismo del razonamiento práctico: las emociones no pueden no intervenir en la motivación a actuar. Este reconocimiento no es equivalente a sugerir que cualquier acto motivado por las emociones debe ser considerado como legítimo. Es justamente porque las emociones resultan tan inescindibles al comportamiento humano que deben ser educadas de alguna manera para poder ser incorporadas a las formas de la convivencia democrática. ¿Son todas las emociones pertinentes para la vida democrática? Ciertamente no. La envidia o la ira, por ejemplo, pueden lesionar los lazos entre los ciudadanos y podría eventualmente poner en riesgo la estabilidad de las sociedades democráticas. Una educación de las emociones sólo es posible en la medida en que entendamos de manera más acertada cómo es que influyen en nuestro comportamiento y cómo nos motivan. En la medida en que el liberalismo pueda dar cuenta de esto, podrá contestar a las objeciones que le endilgan ser una posición demasiado racionalista.

VI. Bibliografía

Ben-Ze'ev, A., "The Rationality and Functionality of Emotions", *The European Legacy*, Vol. 5, N° 1, 2000

Habermas, J., *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Paidós, Barcelona, 1999

Hall, C., "'Passions and constraint'The marginalization of passion in liberal political theory", *Philosophy & Social Criticism*, Vol. 28, N° 6, 2002

Hanoch, Y., "'Neither an angel nor an ant': Emotion as an aid to bounded rationality", *Journal of Economic Psychology*, N° 23, 2002

James, W, "What is an Emotion?", *Mind*, Vol. 9, No. 34, 1884

Krause, S., C*ivil Passions. Moral Sentiment and Democratic Deliberation*, Princeton University Press, Princeton, 2008

Rawls, J., *Liberalismo Político*, Crítica, Barcelona, 1996

Scarantino, A., "Do Emotions Cause Actions, and If So How?", *Emotion Review*, Vol. 9, N° 4, 2017

El solapamiento entre escuela y centro clandestino de detención. Las memorias y desmemorias de la represión en una escuela paranaense[1]

KAREN NOEMÍ BALCAR
MARÍA VIRGINIA PISARELLO
(FHAyCS - UADER) (FHAyCS–UADER/ UNL)

I. Introducción

En el presente abordamos la escuela primaria N° 185 "Álvarez Condarco" de la ciudad de Paraná, provincia de Entre Ríos, como lugar de memoria. Nos preguntamos por su historia y las memorias que circulan dentro de la comunidad educativa. Esta institución, que se encuentra señalizada desde el año 2013, funcionó como Centro Clandestino de Detención (CCD) durante la última dictadura cívico-militar, y formó parte de una red de más extensa que combinó instancias legales y clandestinas de detención en la provincia y dentro de la región que estuvo a cargo del segundo cuerpo del ejército.Dada su proximidad a las dependencias del Ejército (la escuela se encuentra frente a un batallón) la institución que nos ocupa fue un punto estratégico durante las vacaciones iniciadas al final del año lectivo 1976, puesto que en ese momento las fuerzas armadas podían disponer de las aulas sin restricciones horarias.

Esta realidad contrasta con las memorias que circulan dentro de la comunidad educativa de la Escuela Álvarez Condarco. De hecho, durante décadas se invisibilizaron las labores represivas que habían tenido lugar en las instalaciones de la escuela, hasta que los juicios por causas de lesa humanidad que se substanciaron en Paraná desde 2010 probaron lo ocurrido.

Actualmente existen fuertes resistencias a aceptar el pasado represivo de la escuela, por consiguiente, en este trabajo hacemos foco en ese punto ciego de las memorias. Atento e ello, nos adentramos en un área de vacancia dentro de la historia local paranaense, y para ello trabajamos con testimonios de distintos miembros de la comunidad educativa presente y pasada de la Escuela en cuestión. Sus represen-

---

1 Este trabajo constituye un avance de investigación del Proyecto "Configuraciones de vida cotidiana en dictadura. Un estudio de las memorias de la represión en las ciudades de Paraná, Concepción del Uruguay y Gualeguaychú", dirigido por la Mg. María del Rosario Badano, en la FHAyCS-UADER.

taciones individuales y colectivas, la bibliografía específica sobre el tema, la literatura testimonial consultada y fuentes judiciales y periodísticas relevadas nos permiten aproximar algunas hipótesis interpretativas.

Para ello, partimos por inscribir la historia de la escuela dentro del marco nacional y establecemos relaciones entre esta institución escolar y otras que funcionaron como CCD durante la última dictadura cívico militar. Con este objeto, la ponencia se desglosa en cuatro partes y una conclusión. En la primera presentamos la avanzada represiva en Paraná, en la segunda nos concentramos sobre el solapamiento entre escuelas y CCD, en la tercera tematizamos sobre la señalización de las escuelas y su función como lugares de memoria, y en la cuarta y última parte enfocamos la relación entre la escuela que nos ocupa, el sistema educativo entrerriano y la memoria del terrorismo de Estado en clave local.Finalmente, en la conclusión retomamos las preguntas que abre el trabajo y destacamos algunas líneas de trabajo a futuro.

II. La avanzada represiva en Paraná

En la madrugada del 24 de marzo de 1976 se inició una de las etapas más oscuras y sangrientas de la historia de nuestro país. Un golpe militar terminó con el gobierno constitucional de Isabel Martínez de Perón y colocó al mando del poder a los representantes de las fuerzas armadas. El general Jorge Rafael Videla, el almirante Emilio Eduardo Massera y el brigadier Orlando Ramón Agosti inauguraron una nueva fase a la que denominaron “Proceso de Reorganización Nacional”. Los argumentos del Golpe fueron la necesidad de cerrar definitivamente un ciclo histórico caracterizado por el desgobierno, la corrupción política, el flagelo de la subversión y la falta de una estrategia global en materia económica. Pretextando “vocación de servicio” y capacidad para buscar respuestas favorables a estos problemas, las fuerzas armadas asumieron la total conducción de la República. Se anularon todos los mandatos políticos elegidos democráticamente; se disolvieron el Congreso, las Legislaturas y los Consejos, se relevó a los representantes de la Corte y de los Tribunales Superiores y se suspendieron las actividades políticas y gremiales. Tan sólo cinco días después del Golpe, el 29 de marzo, asumió como presidente de la Nación uno de sus principales ideólogos, Jorge Rafael Videla.[2]

2 Román Roberto. (2007) Centros Clandestinos de detención. Algunas reflexiones sobre cómo abordar su estudio: el caso de Rosario, 1976-1983.

Con el argumento de la lucha anti-subversiva, abiertamente proclamada por la "Doctrina de la Seguridad Nacional", el nuevo gobierno instaló un sistema represivo enmarcado en un premeditado plan de aniquilamiento de opositores políticos, coordinado y extendido a lo largo y a lo ancho de todo el territorio argentino. "En los medios de prensa y difusión, la alimentación cotidiana de la imagen del enemigo interno y la construcción simbólica del delincuente subversivo como polo opuesto de una tradición patriótica y una cultura occidental y cristiana, le permitieron a las fuerzas armadas alcanzar, en una parte importante de la sociedad, un alto nivel de consenso y expectativas positivas. Mientras que la violencia, desembozada o latente, fue la herramienta de la cual se valieron para lograr un despliegue institucional absoluto."[3]

El Estado de Sitio decretado por María Estela Martínez de Perón en 6 de noviembre de 1974 abriría una cuña "legal" para esta avanzada represiva. En la provincia de Entre Ríosuna temprana ola represiva arrasó con agrupaciones gremiales y estudiantiles durante el gobierno formalmente democrático de María Estela Martínez de Perón. Desde principios del año 1976 la provincia de Entre Ríos se encontraba completamente controlada por las fuerzas represivas, que perseguían la sistemática eliminación de los disidentes políticos y gremiales.

Esta avanzada represiva fue coordinada por la cúpula de las fuerzas armadas, las cuales en 1975 -hacia el final del tercer gobierno peronista- ya funcionaban en base a un organigrama compuesto por Comandancias al frente de las cuales se había entronizado una elite de "señores de la guerra", los cuales"eran depositarios de un poder fundamentalmente territorial[4], basado en el desempeño de las tareas "operativas" contra la "subversión", dentro de las cuales tenían las más altas responsabilidades, gozando al mismo tiempo de un elevado nivel de ía"[5].Dentro de este esquema, el Segundo Cuerpo del Ejército, con asiento en Rosario, fue el responsable último de los secuestros y desapariciones que tuvieron lugar en la provincia de Entre Ríos durante el terrorismo de Estado. En sus "tareas" estuvo asistido por los Destacamentos de Inteligencia y por las fuerzas de Policía provinciales y federales, que operaron en forma conjunta en los diversos lugares de

---

3 (Román Roberto (2007) Centros Clandestinos de detención. Algunas reflexiones sobre cómo abordar su estudio: el caso de Rosario, 1976-1983.pág. 216

4 Se dividió al país en cinco zonas donde cada "señor de la guerra"decidía sobre la vida y muerte de los ciudadanos que allí vivían. En este marco, la provincia de Entre Ríos estuvo bajo la égida del II Cuerpo del Ejército, con asiento en la ciudad de Rosario. Esta "zona" era latercer jurisdicción represiva más poblada. En un contexto de aproximadamente 28 millones de habitantes, la Zona 2 reunía al 20 por ciento de la población nacional, y presentaba una serie de puntos neurálgicos del accionar guerrillero.

5 Canelo, Paula (2008) El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone. Buenos Aires: Prometeo Libros.

detención, comprendiendo las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa[6].

Con el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 se cristalizó armazón represiva que combinaba una faz legal y otra clandestina.Ejemplo de ello son los cuatro Consejos de Guerra Especial Estables (CGEE) a los que fueron sometidos gran parte de los actores que fueron secuestrados en la provincia de Entre Ríos, quienes fueron detenidos, torturados, mantenidos en cautiverio y condenados bajo jurisdicción militar.[7] Estos Consejos formaron parte de algunos de los segmentos del aparato represivo, donde abogados y militares auditores obraron en pos de la indefensión de las víctimas.

III. Las escuelasdentro de la red de CCD en Argentina

La llamada "lucha anti- subversiva" tenía como lugar privilegiado la red de más de quinientos CCD, la gran mayoría insertos en la trama urbana. Los mismos se distribuyeron a lo largo y a lo ancho del centro norte del país. Dentro de este contexto, la Provincia de Entre Ríos tuvo una miríada de instalaciones de este tipo anidadas en casas particulares y en dependencias oficiales. Conforme a los datos recabados hasta el momento, en Entre Ríos funcionaron 21 Centros Clandestinos de

---

6 José Luis D´Andrea Mohr (1999), *Memoria Debida*, Colihue. Buenos Aires.

7 En el alegato de querella de la mega causa Paraná se destaca que"Los Consejos de Guerra Especiales Estables fueron inicialmente creados por el art. 7° de la ley de facto 21.264 dictada el 24 de marzo de 1976, haciendo referencia al art. 483 del Código de Justicia Militar relativo al *"juzgamiento de delitos de competencia militar en tiempo de guerra"*.Se estableció que los Consejos debían conocer en el juzgamiento de los delitos previstos en los arts. 1° al 4° de la ley, catalogados como *"delitos de orden público"*, y que para ello debían aplicar el procedimiento de tiempo de paz previsto en los arts. 502 a 504 del Código de Justicia Militar –art. 9°-.

El art. 8° facultó a los Comandantes de Zona y Subzona de Defensa o equivalentes de la Armada y de la Fuerza Aérea, a poner en funcionamiento los citados Consejos de Guerra Especiales Estables que resultaren necesarios, a medida que el número de causas así lo exigiera como asimismo, a designar a sus miembros, los que podrían pertenecer a cualquier Fuerza Armada.

Por su parte, el art. 12° de la norma establecía que la misma regiría en todo el territorio del país a partir de las trece horas del día 24 de marzo de 1976.Más tarde, con idéntica redacción a la de los artículos 7° al 9° precitados fue sancionada la ley de facto 21.461, de fecha 19 de noviembre de 1976, a través de la cual se estableció que los Consejos debían conocer en el juzgamiento de los delitos previstos en el art. 1° de esa ley que, según la nota de elevación al P.E.N. de facto, constituían la *"generalidad de los delitos subversivos y de los vinculados o relacionados con ellos"*. Esta nueva ley fue puesta en vigencia mediante decreto PEN de facto 2963/1976, *"en todo el territorio nacional a partir de las cero horas del día 29 de noviembre 1976"*. ". En ficha de cátedra de la materia "Derechos Humanos" de la FHAyCS-UADER, año académico 2017.

Detención (CCD), que se inscribieron dentro de la trama de más de 500 CCD que hubo en Argentina entre 1975 y 1983[8]. De ellos, hubo 10 que estuvieron situados en la ciudad de Paraná, 3 en Gualeguaychú y otros enclavados en el interior de la provincia. La mayoría funcionó en dependencias policiales y militares que habitualmente operaban como ámbitos de detención legal. Por consiguiente, al igual que en la vecina provincia de Santa Fe, "sin que existiera un campo de concentración de cierta envergadura, el sistema de detención más frecuentemente utilizado fue el fijado por la legalidad dictatorial"[9].

En el caso de Paraná hubo cárceles, destacamentos militares y comisarías donde hubo detenidos, como así también el Palacio de Bellas Artes y la escuela de La Baxada[10] y la escuela que nos ocupa[11]. La Escuela N° 185 Álvarez Condarco, ubicada entre las calles Guido Espano y General Alvarado, funcionó como Centro Clandestino de Detención y Tortura (CCDyT) durante los últimos meses de 1976 y principios de 1977. Asimismo, entre 1976 e inicios de 1977 cumplió esta función la Escuela n° 19 "María Rosa Balbarrey" ubicada en Selva de Montiel y Pablo Crauzac, en la Chacra 26 de la zona de las Piedras, que fue demolida y se recuerda como "La Escuelita".

En esta encrucijada, la escuela Álvarez Condarco, que sigue en pié, emerge como un sitio particular, que invita a la reflexión situada sobre el modus operandi del terrorismo de Estado en la región. En efecto, el barrio y la escuela estuvieron inser-

---

8 Registro Único de la Verdad:
http://www.entrerios.gov.ar/ruv/index.php?codigo=2&codsubmenu=84&menu=menu&modulo=
Cabe destacar que en diciembre de 1983, con el regreso de la democracia se creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas – CONADEP - que en ese momento registró la existencia de 360 centros clandestinos de detención (CCD) en 11 de las 23 provincias argentinas. Investigaciones ulteriores, basadas fundamentalmente en los testimonios de los sobrevivientes, han demostrado que el número asciende a más de 500 dispersos a lo largo y a lo ancho del territorio nacional.

9 Alonso, Luciano (2011) Luchas en las plazas vacías de sueños. Movimiento de derechos humanos, orden local y acción antisistémica en Santa Fe, Prohistoria Ediciones, Rosario, p.103

10 Estudiantes de 4° año "B" C.O. de la E. S Nº 15 "De la Baxada del Paraná" (ubicada en Avenida Larramendi 2786, Bajada Grande, Paraná, Entre Ríos) a partir de inquietudes surgidas en el aula y a través de charlas informales con vecinos adultos, se llega al conocimiento que en la Comisaría N° 11 de dicho barrio acontecían hechos relacionados con el Gobierno de facto". Así, comienzan su investigación en el marco de la Semana de la "**Memoria por la Verdad y la Justicia**" 36 años del golpe de estado realizado en Argentina y desde la asignatura *Formación Ética y Ciudadana* desarrollando en el aula el tema: Democracia y sus interrupciones como Golpes y Dictaduras; y en *Historia* el contexto político, económico y social que atravesaba el país en dicho período. (Frank Victoria Lorena y Juárez Ana Belén, 2012)

11 Pisarello, Balcar (2017) La escuela Álvarez Condarco, un lugar de memoria. II Jornadas de Jóvenes Investigadores en Ciencias Sociales. Una mirada interdisciplinaria. 27,28 y 29 de septiembre – Instituto Superior del Profesorado N° 2 "Joaquín V. González" - Rafaela

tos dentro de la trama represiva del Segundo Cuerpo del Ejército, por lo cual su historia no escapa a una realidad signada por la amalgama entre instancias legales y clandestinas de detención. En este sentido, la cita de un ex alumno de la escuela n°185 nos ayuda a reconstruir la realidad paranaense en años de dictadura.

> "Y fui a la escuela que está al lado del ejército, la Álvarez Condarco. Así que por ahí tengo un recuerdo medio bastante fresco de lo que fue la realidad ahí en el ejército (...) "En la escuela había una sensación como por momentos de temor, pero a veces, a la vez era como... uno veía como una película, una cosa: "¡Oh pasan los carrier[12]!" Era muy común. Más nosotros, que estábamos metidos en el barrio."[13]

La cita de F. resulta elocuente. En ella, el entrevistado revela que la circulación de los carrier y el consecuente movimiento de tropas eran parte del paisaje paranaense durante la última dictadura cívico-militar. Cuando era niño, él vivió en las inmediaciones de un destacamento militar, en plena ciudad de Paraná, junto a sus padres y sus hermanos. Su madre era ama de casa y su padre un obrero que había perdido el empleo con motivo de las políticas de Martínez de Hoz, tras lo cual había conseguido empleos temporales. Para ellos la vida cotidiana estaba atravesada por algunas prevenciones que hoy nos resultarían inverosímiles. Por ejemplo, los adultos insistían en repetir que los niños que no debían levantar paquetes de la calle, sino esquivarlos, y tomar otros recaudos que F. sintetiza con la frase "... teníamos que tener cuidado...". En efecto, los testimonios de los vecinos de la zona de cuarteles, donde funcionó el CCD denominado "Comunicaciones" dan cuenta de una serie de movimientos "raros" que sutilmente pasaron a formar parte de su día a día[14].

La misma situación que narra F. no es privativa de la ciudad de Paraná, sino que se replicó en otras provincias. En la ciudad Famaillá, provincia de Tucumán, dos escuelas públicas funcionaron como Centros Clandestinos de Detención, la Escuela "Diego de Rojas" y la Escuela "Lavalle". Las instalaciones de ambas escuelas fueron utilizadas como centros clandestinos de detención durante el Operativo In-

---

12 Se denomina a "carrier" a un tipo de vehículo blindado que se utiliza para el transporte de tropas.

13 F. , entrevistado en Paraná, el día 4 de mayo de 2016 por Karen Balcar, Joana Albornoz y M. Virginia Pisarello

14 Pisarello, Balcar (2017) La escuela Álvarez Condarco, un lugar de memoria. II Jornadas de Jóvenes Investigadores en Ciencias Sociales. Una mirada interdisciplinaria. 27,28 y 29 de septiembre – Instituto Superior del Profesorado N° 2 "Joaquín V. González" - Rafaela

dependencia, que fue la primera experiencia masiva y sistemática de implementación del terrorismo de Estado en Argentina[15].

La escuela primaria "Diego de Rojas" fue construida entre 1972 y 1974, aunque no fue inaugurada como establecimiento educativo hasta 1977. Desde febrero de 1975, y al menos hasta la fecha del golpe de Estado del 24 de marzo 1976, sus instalaciones fueron utilizadas como centro de clandestino de detención de hombres y mujeres perseguidos por razones políticas en el marco del plan sistemático de terror y exterminio que se instaló en la provincia de Tucumán con el Operativo Independencia y se prolongó y profundizó durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983). [16]

La "Escuelita de Famaillá"[17] "estaba ubicada a 500 metros de la plaza central de la ciudad que le da su nombre, se encontraba rodeada de casas particulares. Al ser cabecera del circuito clandestino provincial durante 1975, eran trasladados al CCD detenidos- desaparecidos tanto de la zona sur como del resto de la provincia."[18]Según testimonios obrantes en el Archivo Nacional de la Memoria y presentados en causas judiciales, en la "Escuelita" permanecieron secuestradas alrededor de 2000 personas, que fueron sometidas a torturas y en muchos casos asesinadas o desaparecidas.Al respecto, quienes investigaron las prácticas genocidas desarrolladas en Famaillá señalan que: "Operativamente esto implicó la puesta en marcha de una logística de envergadura que garantizara el traslado de los detenidos desaparecidos. Los entrevistados que vivían en las inmediaciones del CCD relatan que era habitual ver la entrada y salida de los camiones que trasladaban los cuerpos, la llegada de helicópteros utilizados para el mismo fin y la permanente circulación del personal de las fuerzas represivas. Los vecinos más cercanos cuentan que por las noches se oían gritos de los torturados"[19]. Incluso desde las terrazas de las casas

15 Sobre el Operativo Independencia, ver: Artese, M., Roffinelli, G., "Responsabilidad civil y genocidio. Acciones y declaraciones públicas durante el Operativo Independencia", Buenos Aires, Tientos - CLACSO, 2007. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20110322104029/ji9.pdf

16 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos Espacios de memoria en la Argentina; - 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2015.

17 En junio de 2013, se inauguró un nuevo edificio para la escuela "Diego de Rojas" en cercanías del sitio donde funcionó el centro clandestino de detención.

18 Cruz M., Jemio A., Monteros, E. y Pisani, A.. "Las prácticas sociales genocidas en el Operativo Independencia en Famaillá, Tucumán. Febrero de 1975- marzo 1976", ponencia presentada en Disponible en: http://historiaoralargentina.org/attachments/article/1erasjhrnoa/5.2.CRUZ-JEMIO-MONTEROS-PISANI.pdf

19 Cruz M., Jemio A., Monteros, E. y Pisani, A.. "Las prácticas sociales genocidas en el Operativo Independencia en Famaillá, Tucumán. Febrero de 1975- marzo 1976", p. 12. Disponible en: http://historiaoralargentina.org/attachments/article/1erasjhrnoa/5.2.CRUZ-JEMIO-MONTEROS-PISANI.pdf

lindantes con la Escuelita era posible observar los movimientos internos del CCD. Por su parte, la escuela "Lavalle" estaba ubicada frente a la plaza principal en la ciudad de Famaillá, y fue ocupada por la policía –en connivencia con el Ejército- cuando comenzó el Operativo Independencia. De este modo, un sector quedó a cargo de estas fuerzas, mientras el otro continúo funcionando como escuela[20].

Dentro del ámbito dirigido por el Segundo Cuerpo del Ejército se siguió un modus operandi semejante. En la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, la planta alta de la Escuela Técnica Nº 288 "Osvaldo Magnasco", fue usada para prácticas genocidas durante el verano de 1978. Al respecto, en el Archivo Nacional de la Memoria consta que:

> "El período de funcionamiento –alrededor de 20 días durante el receso escolar– comenzó el 19 de enero de 1978, cuando un grupo de secuestrados fue trasladado desde la Quinta de Funes hacia la Escuela, tras el fracaso de la denominada Operación México. A partir del testimonio del único sobreviviente, se sabe que luego fueron llevados hacia otro inmueble conocido como La Intermedia, donde fueron asesinados"[21].

Junto a los centros ilegales La Calamita y la Fábrica de Armas Domingo Matheu, esta escuela integró un circuito represivo subordinado al Batallón 121 de Rosario. Se sabe que una detenida-desaparecida que pasó por "la Magnasco" luego fue trasladada a la vecina provincia de Entre Ríos para dar a luz. Se trata de Raquel Negro, quien fue llevada al Hospital Militar de Paraná en marzo de 1978, donde dio a luz mellizos, uno de los cuales permanece desaparecido hasta el momento[22].

---

20 "El sector transformado en dependencia policial funcionaba como un lugar de paso de los detenidos desaparecidos. Las ventanas de algunas aulas lindaban directamente con el lugar donde se recluían a los detenidos desaparecidos, razón por la cual los agentes policiales pintaron las ventanas de azul para evitar que alumnos y maestros pudieran ver lo que allí sucedía." En: Cruz M., Jemio A., Monteros, E. y Pisani, A.. "Las prácticas sociales genocidas en el Operativo Independencia en Famaillá, Tucumán. Febrero de 1975- marzo 1976", p. 12. Disponible en: http://historiaoralargentina.org /attachments/article/1erasjhrnoa/5.2.CRUZ-JEMIO-MONTEROS-PISANI.pdf

21 http://www.museodelamemoria.gob.ar/page/prensa/id/165/title/Se%C3%B1alizar%C3%A1n-como-sitio-de-memoria-a-la-escuela-Magnasco consultada el 17 de febrero de 2018 a las 14hs.

22 HOFFMAN ALFREDO (2012) Reencuentro, crónica de la restitución de una identidad. Con prólogo de Estela de Carlotto, el auspicio de Abuelas de Plaza de Mayo y la Agrupación H.I.J.O.S. regional Paraná

IV. Las escuelas como lugares de memoria

La marcación de los lugares de memoria en nuestro país se debió principalmente a la promulgación en el año 2011 de la Ley Nº 26.691 que estableció la Preservación, Señalización y Difusión de Sitios de Memoria del Terrorismo de Estado que comprende a todos los sitios respecto de los cuales existieron pruebas suficientes sobre su funcionamiento como lugares de tortura, exterminio, reducción a servidumbre, desaparición forzada de personas u otros vejámenes, según el informe producido por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Conadep), los testimonios vertidos en procesos judiciales y los registros obrantes en el Archivo Nacional de la Memoria dependiente de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

Dicha ley se propuso institucionalizar las políticas de memoria y fortalecer la gestión de los espacios de memoria, como así también garantizar la preservación como valor testimonial y por su aporte a las investigaciones judiciales en las causas por delitos de lesa humanidad.La reconversión de estos sitios del horror en espacios de memoria tomó forma con la lucha histórica de los organismos de derechos humanos, los sobrevivientes y los familiares y compañeros de los detenidos-desaparecidos, que se organizaron para denunciar a la dictadura y lideraron el reclamo de juicio y castigo a los responsables de sus crímenes.

En la actualidad, 120 lugares de represión fueron señalizados en articulación con las administraciones provinciales y municipales de todo el país, mientras que 34 experiencias de recuperación de espacios de memoria se despliegan en distintas localidades de la Argentina. Son iniciativas diversas, surgidas de proyectos locales y provinciales, o promovidas desde el Estado nacional.

Dentro de este panorama, ocupan un sitio particular las escuelas que funcionaron como CCD. Estos espacios físicos que constituyen "vehículos de memoria", puesto que, en palabras de Jelin y Langland "puntos de entrada para analizar las luchas por las memorias y los sentidos sociales del pasado reciente de represión política y terrorismos de Estado en el Cono Sur de América Latina" que nos permiten reflexionar sobre memorias territorializadas[23]. No obstante, no han sido espacios de reiteración de rituales conmemorativos, y su reciente demarcación da cuenta de ello.

Las escuelas que funcionaron como CCD en la Argentina han sido señalizadas entre 2012 y 2015. El proceso se inició con la transformación de la escuelita de Fa-

23 Jelin Elizabeth, Langland Victoria (2003) Monumentos, memoriales y marcas territoriales. Pág. 1.

maillá, en un Espacio de Memoria en agosto de 2012 por iniciativa de los organismos de Derechos Humanos de la provincia y por el denodado esfuerzo de la Asociación de Docentes e Investigadores de la Universidad Nacional de Tucumán[24]. En este mismo escenario se señalizó la Escuela Lavalle de Famaillá y la Jefatura de Policía de esa localidad esa localidad, puesto que esta tríada había desempeñado un rol clave en la represión durante el Operativo Independencia.

Al año siguiente se señalizó la Escuela Álvarez Condarco, sobre la cual nos concentraremos a continuación, y finalmente, en 2015 fue señalizada la Escuela Técnica Nº 288 "Osvaldo Magnasco", en la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe por iniciativa de los organismos de derechos humanos [25].

Por su parte, la escuela Álvarez Condarco de Paraná, que sigue desarrollando funciones educativas, fue señalizada en 2013, luego de la sentencia de la Causa Área Paraná, en la cual cuatro testigos identificaron a la escuela como parte de la estructura de CCD que funcionaba en nuestra ciudad. Allí se fijó una placa que plantea que la escuela funcionó como "uno de los centros clandestinos de detención y tortura que se instaló en el país para cometer los crímenes más atroces contra la vida y dignidad de miles de hombres y mujeres, estudiantes, trabajadores y militantes políticos".

Este acto de reconocimiento y descubrimiento de placa se realizó en un salón repleto de niños y maestros, y colmado de bullicio y alegría, se reivindicó a la vida y la esperanza por sobre la muerte, la desaparición y la tortura. Fue organizado por entidades del Gobierno de la Provincia dedicadas a los Derechos Humanos y la Memoria, bajo la consigna "Memoria, Verdad y Justicia a 37 años de la última dictadura cívico-militar y a 30 de la recuperación democrática". En este contexto, Eduardo Ayala, integrante de la Asociación de Familiares y Amigos de Desaparecidos de Entre Ríos –AFADER–, destacó que "se dio particularmente esta contradicción, que un lugar donde se forman alumnos y mejores personas fue utilizado para la tortura y la muerte", y agregó que:

---

24 Para ampliar información sobre la inauguración del espacio de memoria:
http://memoria.telam.com.ar/noticia/la-escuelita-de-famailla-es-espacio-de-memoria_n1486 y
http://adiunt.org/2012/07/31/senalizacion-de-la-escuelita-de-famailla/

25 Se descubrió una placa en la entrada del establecimiento que dice: "En esta escuela funcionó un centro clandestino de detención en el marco del plan sistemático de terror y exterminio implementado durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983)".
http://www.museodelamemoria.gob.ar/page/prensa/id/165/title/Se%C3%B1alizar%C3%A1n-como-sitio-de-memoria-a-la-escuela-Magnasco

> "nuestra respuesta a lo que pasó durante la dictadura es la incansable búsqueda de justicia y, además, el hecho de no claudicar. Nunca. Vamos a llenar este espacio de vida, música, sueños y esperanzas (...) "el nuestro es un acto constructivo, porque recordar es una apuesta a la construcción. Estamos convencidos que los sueños de ayer están hoy más vigentes que nunca"[26].

Los sobrevivientes de este CCD declararon que en una de las aulas las víctimas eran mantenidas en cautiverio y sometidas a torturas. Había una cama en donde eran estaqueados al momento del interrogatorio. Los sobrevivientes recuerdan que desde el lateral de la misma se podía ver la cúpula de la Iglesia del Cristo Redentor. Ellos detallaron ante la justicia que la construcción tenía los pisos color rojo, una galería techada por la que se debía pasar para llegar al baño y pudieron reconocer que frente a la escuela existía una cancha de fútbol separada por un alambrado.

El testimonio de Horacio Valentín Volpe ante el Tribunal Oral Federal de Paraná deja en evidencia lo dicho anteriormente:

> "(...) lo sacaron de la UP N° 1 y lo llevaron a una escuela primaria que está al lado del Batallón, que hoy se llama Álvarez Condarco. En esa escuela estuvo aproximadamente una semana, no había clases porque era 27/12, Destaca que en ese momento esa escuela pertenecía al Estado Nacional y dependía del Ejército, esto lo sabe porque lo averiguó a la salida de la cárcel. El declarante escuchaba a los niños vecinos del barrio que jugaban a la pelota en una cancha de futbol que está detrás de la escuela..."[27]

---

26 http://agmer.org.ar/index/4942-a-este-espacio-que-fue-de-muerte-y-dolor-hoy-lo-llenamos-de-musica-y-alegria/ consultada el 25 de febrero de 2018 a las 16 hs.

27 Horacio Valentín VOLPE fue secuestrado y privado ilegalmente de su libertad el día 20 de octubre de 1976, a las dieciséis horas, en su casa situada en el campo en Sauce Pinto, Departamento Paraná, por un grupo de personas que no se identificó, quienes lo encapucharon y lo colocaron en un automóvil marca Valiant III, siendo llevado al Escuadrón de Comunicaciones Nº II, en la zona de los cuarteles.
Del calabozo en que se encontraba fue sacado en varias oportunidades, trasladado a otro sitio en el mismo Escuadrón de Comunicaciones Nº II y sometido a torturas.
Luego fue trasladado a la Unidad Penal Nº 1, siendo llevado al Centro Clandestino de Detención denominado "Unidad Familiar" o "Casita del Director", lugar donde lo encapucharon y lo obligaron a firmar unos papeles bajo amenazas de ser torturado. El 27 de diciembre de 1976 lo sacan de la Unidad Penal Nº 1 en un auto Fiat 128 y lo llevan al Centro Clandestino de Detención de la Escuela Primaria Álvarez Condarco donde estuvo una semana siendo sometido a tormentos tales como ser estaqueado en una cama, sometimiento a pasajes de corriente eléctrica, golpes en sus oídos, lo que le provocó la pérdida de la audición del oído izquierdo, además de tormentos psicológicos permanentes referidos a la vida de su familia. Allí ve personas que posteriormente reconoce como ser Jorge Humberto Appiani, otro de apellido Tizzera y Lafferriere. Allí reconoció entre sus torturadores al imputado Jorge Humberto Appiani. Fue sometido a Consejo de Guerra y condenado a 13 años y 6 meses de reclusión mediante declaraciones que fue obligado a suscribir bajo amenazas, las que cuentan con las firmas del imputado Alberto Rivas.

Por este motivo, la escuela Álvarez Condarco se ha transformado en un sitio emblemático para pensar la represión en la región. En efecto, se ha erigido como un espacio de lucha "entre quienes intentan transformar su uso y de esa manera borrar las marcas identificadoras que revelan el pasado, y otros actores sociales que promueven iniciativas para establecer inscripciones o marcas que los conviertan en vehículos de memorias, en lugares cargados de sentidos"[28] Por este motivo resulta imprescindible indagar sobre los sentidos presentes y pasados de este sitio, y sobre los modos en los cuales se ha ido cargando de sentido para sus protagonistas desde su demarcación en 2013 hasta el presente.

En el caso de Paraná, el proceso de señalización ha sido encarado por "emprendedores de memoria"[29]en connivencia con autoridades gubernamentales. No obstante, los avances realizados encuentran fuertes resistencias. Como veremos a continuación, la memoria colectiva de la localidad sigue anclada a concepciones negacionistas, puesto que otorgar sentido a los espacios físicos no es un acto automático, sino el resultado de procesos sociales complejos donde interaccionan múltiples actores con diversos recorridos.

V. La escuela, el sistema educativo y la memoria

La Escuela Nº 185 "Coronel Álvarez Condarco" adquiere esta numeración en 1978, en plena dictadura, por Decreto- Ley 21809/78, reemplazando así a la antigua numeración que databa desde su fundación en 1937 como "Escuela Nacional Nº 138 "Coronel Álvarez Condarco", en honor al oficial de ingenieros, ayudante de campo del General San Martín. En ese momento es transferida a la jurisdicción de la provincia de Entre Ríos dentro de un plan más amplio que implicó una profunda transformación del sistema educativo.

Desde sus orígenes estuvo ligada al ejército, puesto que fue creada para responder a las necesidades básicas de la sociedad militar, ya que en esa zona no existía una escuela donde pudieran asistir sus hijos, pero además de ellos también con-

---

Posteriormente trasladado al Penal de Sierra Chica, recuperando su libertad el 28 de marzo de 1982. (ALEGATO ÁREA PARANÁ- PARTE QUERELLANTE)

28 Jelin Elizabeth, Langland Victoria (2003) Monumentos, memoriales y marcas territoriales. Pág. 1.

29 Los emprendedores son *"sujetos activos en un escenario político del presente, que ligan en su accionar el pasado -rendir homenaje a las víctimas- y el futuro -transmitir mensajes a las nuevas generaciones-* (Jelin y Langland, 2003: 4).

currían los niños que vivían cerca de la Institución. Al momento de su constitución, la ideología militar era rectora, por consiguiente todos los niños que no pertenecían a la sociedad militar debían respetar las reglamentaciones y estructuras impuestas por estos para mantener el orden. Según datos obtenidos del PEI (2007), en un comienzo esta institución poseía una cultura rígida estructurada y conductista, de la que hoy en día hay huellas. La educación era guiada por docentes que en su mayor parte tenían grado militar, y por consiguiente la escuela estaba integrada en un sistema de mando y de control de las autoridades superiores hacia las inferiores[30].

Con el pasar de los años la escuela quedó inscripta dentro de un vasto barrio predominantemente militar, en donde también se asentó la clase trabajadora. En las décadas posteriores a su fundación, funcionó un comedor escolar en la institución, donde los niños que concurrían recibían ropa, atención médica y odontológica en el Hospital Militar. Esta labor de carácter "social" garantizaba que las autoridades militares tuvieran un acceso privilegiado al territorio, donde desplegaban distintas estrategias control sobre la sociedad, donde promovían una cierta ideología y determinadas formas de comportamiento. No obstante, el traspaso de la escuela a la égida provincial en la década del setenta conllevó algunas transformaciones que tendieron a desdibujar la fuerte impronta militarista del plantel docente.

V.a. La educación primaria y la memoria

La Educación Primaria en la provincia de Entre Ríos cuenta con una estructura de seis años de duración, organizada en dos ciclos de tres años cada uno, a partir de los seis años de edad, tal como se enuncia en la Ley de Educación Provincial N° 9.890. Dentro de este contexto encontramos una distribución de escuelas que reconoce al departamento Paraná como el depositario de la mayor cantidad de instituciones educativas de nivel primario[31]. Entre ellas se encuentra la escuela que nos ocupa que –como vimos– tiene una faz singular porque es también un lugar de memoria. Ello tiene una significación particular dentro del entramado educativo nacional y provincial, como lo plantea la legislación que recorreremos a continuación.

La Ley Nacional de Educación n°26.206 en su artículo 3° señala que "La educación es una prioridad nacional y se constituye como política de Estado para contri-

30 Proyecto Educativo Institucional (2007) Escuela n° 185 " ´Álvarez Condarco"
31 Ver Anexo, Cuadro 1

buir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los Derechos Humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico- social de la Nación". A su vez los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) hicieron suya la definición de que lo que lo ocurrido en la Argentina entre 1976 y 1983 había sido terrorismo de Estado[32] y establecieron como contenido de 3° ciclo de la enseñanza básica "El conocimiento de las característica del terrorismo de Estado implementado en la Argentina post dictadura militar de 1976-1986, y su relación con la Guerra Fría y la aplicación de un modelo económico y social neoliberal".[33]

En concordancia, la Ley de Educación Provincial N° 9.890 establece que la educación entrerriana debe contribuir a la formación integral de las personas y fomentar la práctica de valores, tales como la verdad, la igualdad, la justicia, la solidaridad, el respeto a la diversidad, a la pluralidad y a la búsqueda de consensos. Y promover la educación en Derechos Humanos y Formación Ciudadana como principios fundantes de la Democracia. En ese sentido, desde la coordinación de Derechos Humanos y Memoria Colectiva del Consejo General de Educación, se desarrollan acciones que permiten sentar las bases para una Pedagogía de la Memoria, que incluye la reflexión permanente, y la enseñanza y los aprendizajes de los acontecimientos trágicos de la historia desde una perspectiva crítica.[34]

El enfoque de las leyes de educativas propicia la puesta en valor de la escuela como lugar de memoria, puesto que –retomando a Pierre Nora– es una unidad significativa, de orden material o ideal, de la cual la voluntad de los hombres o el tra-

---

32 Los NAP hacen referencia al "conjunto de saberes centrales, relevantes y significativos que, incorporados como objetos de enseñanza contribuyan a desarrollar, construir y ampliar las posibilidades cognitivas, expresivas y sociales que los niños ponen en juego y recrean cotidianamente en su encuentro con la cultura, enriqueciendo de ese modo la experiencia personal y social en sentido amplio." El objetivo de su implementación en 2004 fue paliar la fragmentación existente al interior del sistema educativo con vistas a homologar el conjunto de saberes mínimos que deben conocer los niños y jóvenes que concurren a las escuelas argentinas.

33 *Educación, Memoria y Derechos Humanos. Orientaciones pedagógicas y recomendaciones para su enseñanza.* Ministerio de Educación. Marzo 2010.

34 El Sistema Educativo Provincial de Entre Ríos tiene una estructura histórica, única, flexible, dinámica e integrada, que posibilita la articulación horizontal y vertical de sus partes; garantizando el cumplimiento de los objetivos pedagógicos con inclusión y calidad educativa. Como órgano de ejecución el Consejo General de Educación organiza y dirige técnica y administrativamente el sistema que representa -según lo establece la Constitución Provincial34. En este contexto, la **Educación Primaria** constituye una unidad pedagógica y organizativa destinada a la formación de niñas y niños, que asegura el derecho personal y social a la Educación, ofreciendo una organización institucional y curricular flexible de jornada simple, extendida o completa, domiciliaria y hospitalaria y en contextos de privación de la libertad. http://cge.entrerios.gov.ar/educacion/programa-educacion-derechos-humanos-y-memoria-colectiva/

bajo del tiempo han hecho un elemento simbólico del patrimonio memorial de la comunidad. Sin embargo, las miradas que circulan dentro y fuera de la comunidad educativa tienen a reforzar la imagen según la cual "aquí no pasó nada".

V.b La memoria y la desmemoria en la escuela Álvarez Condarco

Se necesitó un juicio, substanciado ante un tribunal oral federal y una sentencia –dictada en diciembre de 2012– para que se reconociera a la escuela como CCD. En adelante sobrevino la instalación de la placa, los actos con la participación de las autoridades provinciales y municipales y una serie de intervenciones en la prensa que se han ido diluyendo con el correr del tiempo. Sin embargo la memoria sigue en jaque.

La apropiación y resignificación del pasado genocida como parte de la historia nacional sigue siendo una deuda pendiente en la Argentina democrática, y la comunidad educativa de la escuela Álvarez Condarco no escapa a ello. En sus aulas se sigue escuchando que "en realidad, el CCD funcionó en otra escuela, no en esta", lo que equivale a plantear que "acá no pasó nada". El desplazamiento del lugar físico pareciera entrañar un desplazamiento de la culpa. Lo que a su vez se traduce en otra frase de sentido común, conforme a la cual, "si *las cosas* pasaron en otro sitio, por algo será". En este entramado donde aún resulta difícil nombrar a *las cosas* por su nombre se han ido construido las representaciones que configuran la memoria colectiva de la comunidad educativa.

Entre los miembros de la comunidad educativa de la escuela Álvarez Condarco existen tres representaciones dominantes sobre el pasado reciente de la institución. Una niega el pasado represivo, aduciendo que la escuela no fue un CCD. La otra invisibiliza este momento de la historia, relegándolo a un limbo que desancla la represión de la historia de la institución. Y finalmente existe una representación que reconoce a la escuela como una pieza necesaria dentro de la red de CCD que funcionaron en la región. Mientras las dos primeras se sumergen en el olvido, la tercera se esfuerza en resignificar la escuela como un lugar de memoria.

Los estudiantes primarios que asisten a la escuela toman conocimiento de lo ocurrido a través de sus docentes. Son ellos los portadores de las tres representaciones dominantes y también los encargados de mediar con una comunidad de padres donde se encuentran sobrerrepresentadas las fuerzas armadas. En efecto, siguen siendo numerosos los militares y policías que envían a sus hijos a esta escuela. Atentos a esta particularidad, los maestros que encuentran serias dificultades para

abordar el pasado reciente. Algunos consideran que debe eludirse el análisis del rol que desempeñó la escuela durante la última dictadura cívico-militar porque –a su juicio– se trata de un tema que posee "un marcado sesgo político". En sus planteos, la función política de la enseñanza se reduce a la construcción de discursos conciliadores que contemplen "las dos campanas", bajo el manto de la Teoría de los Dos demonios[35]. En sus discursos la pregunta por el pasado es una pregunta eminentemente política y como tal no tiene cabida dentro de la currícula escolar. Sostienen que el presente y pasado se encuentran escindidos, que uno no abreva en el otro. Por consiguiente, consideran que el solapamiento entre la escuela y el CCD es un detalle menor dentro de la institución.

La memoria y el olvido constituyen una díada inescindible, que ha cobrado dimensiones trágicas en la modernidad, donde es el estado quien dictamina qué se debe recordar y olvidar y se debe cómo hacerlo. Inscriptos en esta encrucijada, los científicos sociales han tematizado al respecto y han demostrado el valor del discurso jurídico en el campo de la memoria[36]. Asimismo, nos han advertido acerca de los usos de la memoria, y es este el tópico sobre el cual nos detendremos a continuación.

Este tipo de prácticas van en contra de lo que fija la ley, puesto que en las reformas educativas de 1993 y de 2006 se estableció que "el tratamiento escolar de la dictadura resulta insoslayable". En efecto, Gonzalo de Amézola señala que:

> "La Ley promueve generar en los alumnos "reflexiones y sentimientos democráticos", pero entre ambas cuestiones las escuelas parecen haber optado por el sentimiento. La reflexión hace imprescindible discutir ideas, lo que choca con una tradición escolar

35 Tal interpretación se constituyó en el discurso que acordó ubicar a la sociedad como espectadora y víctima de lo ocurrido, ya que —se sostenía— había resultado perjudicada por una guerra entre dos grupos armados de los que estaba ajena: los militares de un lado y los guerrilleros del otro. Esa narrativa se hizo perdurable a través del informe de la CONADEP, que caracterizaba a los "desaparecidos" por su edad y ocupación, subrayando su carácter de víctimas y omitiendo su militancia política, la que fue un argumento invocado reiteradamente por los abogados de los represores para desacreditar a los testigos de la fiscalía. Amézola Gonzalo. "La última dictadura militar en la escuela Argentina: entre la historia reciente y la memoria colectiva. Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales, núm. 17, enero-diciembre, 2011, p.33

36 Traverso, Enzo, (2007) *Memoria y conflicto. Las violencias del siglo XX*, Disponible en: http://www.cccb.org/rcs_gene/traverso.pdf

arraigada en América Latina que es la de evitar la controversia, a la que se considera un ejercicio intelectual pernicioso"[37].

Como consecuencia de ello, todo relato sobre el pasado reciente de la institución en particular, y de la Argentina en general, corre el riesgo de ser maniqueo. La versión de "guerrilleros buenos" contra "militares malos" parece ser la única versión capaz de contrarrestar la invisibilización a la cual se somete la existencia del CCD. El desafío presente consiste en resignificar la escuela como lugar de memoria partiendo de la comprensión del proceso represivo y disciplinador que impuso el terrorismo de Estado. Sin este concepto y resulta imposible enfocar el rol de la sociedad que fue gobernada durante más de siete años por los perpetradores del golpe de Estado,

VI. Conclusiones

"Pero la historia de una sociedad puede ser considerada una biografía colectiva (...) Y si en un determinado punto de esa biografía colectiva se sitúa una gran mentira, todo lo que venga detrás carecerá de autenticidad y estará contaminado del miedo al descubrimiento" (Gross: 155)

Desde el epígrafe Jan Gross nos brinda un marco para enfocar las implicaciones concretas de la señalización de la escuela Álvarez Condarco. Los planteos de Gross sobre el asesinato de los judíos de la localidad polaca de Jedwabne a manos de sus vecinos católicos en el contexto de la segunda guerra mundial abrevan en una cuestión central: la responsalidad colectiva y el deber de la memoria[38].

En Argentina, la señalización de estos ex centros clandestinos de detención y otros sitios de memoria del terrorismo de Estado ha hecho visible el impacto del plan sistemático de exterminio ejecutado por la última dictadura cívico-militar en todo el país. Desde el campo educativo existe un corpus de leyes que se hacen eco

37 Citas de Amézola, Gonzalo La última dictadura militar en la escuela Argentina: entre la historia reciente y la memoria colectiva Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales, núm. 17, enero-diciembre, 2011, pp. 29-56 Universidad de los Andes Mérida, Venezuela

38 Hoy casi nadie recuerda Jedwabne, y llevó más de medio siglo demostrar que los polacos se anticiparon a los nazis en las matanzas de judíos. Sin embargo, en un intento por volver el tiempo atrás el estado polaco actualmente se empecina en promover políticas de memoria lisa y llanamente negacionistas

del explícito compromiso del estado democrático en materia de derechos humanos. Las políticas de memoria del estado que emergió de dictadura han sido oscilantes[39], sin embargo no han dado lugar al negacionismo.

No obstante, al adentrarnos en el territorio advertimos que ciertas políticas han quedado solamente en consignas, y que son estas mismas consignas las que se re-significan a la luz del tratamiento mediático que reciben los crímenes de lesa humanidad en el presente. El caso de la Escuela Álvarez es uno entre tantos otros, sin embargo emerge a la luz con una insistencia particular en el momento en el cual se siguen substanciando juicios en la ciudad de Paraná por los crímenes cometidos durante la última dictadura cívico-militar.

VII. Bibliografía

Amézola Gonzalo. "La última dictadura militar en la escuela Argentina: entre la historia reciente y la memoria colectiva. Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales, núm. 17, enero-diciembre, 2011, pp. 29-56

Alegato Área Paraná MEMORIAL ART. 492 C.P.M.P. Parte querellante

Alonso, Luciano (2011) Luchas en las plazas vacías de sueños. Movimiento de derechos humanos, orden local y acción antisistémica en Santa Fe, Prohistoria Ediciones, Rosario, p.103

Canelo, Paula (2008) El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Crespo,Victoria"" en Lida, Clara E., Crespo, Horacio, Yankelevich, Pablo comp.(2008), *Argentina, 1976. Estudios en torno al golpe de Estado*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, p. 165.

Cruz M., Jemio S. y Otros. "Las prácticas sociales genocidas en el Operativo Independencia en Famaillá, Tucumán. Febrero de 1975- marzo 1976."

Educación, Memoria y Derechos Humanos. Orientaciones pedagógicas y recomendaciones para su enseñanza. Ministerio de Educación. Marzo 2010.

Ficha de cátedra de la materia "Derechos Humanos" de la FHAyCS-UADER, año académico 2017.

Franco Marina (2012) Un Enemigo para la Nación. Orden interno, violencia y subversión", 1973- 1976. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

39 Lvovich y Bosquert, (2011)La cambiante memoria de la dictadura. Discursos sociales y legitimidad democrática.

Hoffman, Alfredo (2012) Reencuentro, crónica de la restitución de una identidad. Con prólogo de Estela de Carlotto, el auspicio de Abuelas de Plaza de Mayo y la Agrupación H.I.J.O.S. regional Paraná.

Jelin Elizabeth, Langland Victoria (2003) Monumentos, memoriales y marcas territoriales. Pág. 1.

José Luis D´Andrea Mohr (1999), *Memoria Debida*, Colihue. Buenos Aires.

Lvovich y Bosquert, (2011) La cambiante memoria de la dictadura. Discursos sociales y legitimidad democrática.

Pisarello, Balcar (2017) La escuela Álvarez Condarco, un lugar de memoria. II Jornadas de Jóvenes Investigadores en Ciencias Sociales. Una mirada interdisciplinaria. 27,28 y 29 de septiembre – Instituto Superior del Profesorado N° 2 "Joaquín V. González" - Rafaela

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos Espacios de memoria en la Argentina; - 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2015.

Román, Roberto "Centros clandestinos de detención. Algunas reflexiones sobre cómo abordar suestudio: el caso de Rosario, 1976-1983", prohistoria**,** año XI, número 11, Rosario, Argentina, primavera 2007, pp. 215-236.

Todorv Tzvetan (2013) *"Los usos de la memoria"*Conferencia Traducida del francés por Mariella Villasante Cervello IDEH-PUCP, Lima, abril 2013

Traverso, Enzo, *Memoria y conflicto. Las violencias del siglo XX*, Disponible en: http://www.cccb.org/rcs_gene/traverso.pdf

<u>Páginas consultadas:</u>

http://www.museodelamemoria.gob.ar/page/prensa/id/165/title/Se%C3%B1alizar%C3%A1n-como-sitio-de-memoria-a-la-escuela-Magnasco

http://www.entrerios.gov.ar/ruv/index.php?codigo=2&codsubmenu=84&menu=menu&modulo

http://cge.entrerios.gov.ar/educacion/programa-educacion-derechos-humanos-y-memoria-colectiva/

http://agmer.org.ar/index/4942-a-este-espacio-que-fue-de-muerte-y-dolor-hoy-lo-llenamos-de-musica-y-alegria/

MONOTEÍSMO E INTOLERANCIA EN LA FILOSOFÍA DE DAVID HUME

ILEANA P. BEADE
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Universidad Nacional de Rosario (UNR)
Grupo de Estudios Kantianos - Universidad de Buenos Aires (UBA)

Resumen

La cuestión de la tolerancia, ampliamente discutida entre los pensadores modernos a raíz de las guerras de religión que agobiaron al continente Europeo a partir de la Reforma, constituye un tópico de gran relevancia en nuestro contexto actual. Importantes figuras del pensamiento ilustrado participaron del debate en torno a la tolerancia religiosa, entendida ya como virtud moral, ya como un derecho humano inalienable, ya como condición indispensable para la estabilidad del orden social. En este trabajo propongo examinar la posición asumida por David Hume con respecto al problema del fanatismo y la intolerancia religiosa. En *Historia natural de la religión* (1757) y *Diálogos sobre religión natural* (1779), Hume propone interesantes reflexiones acerca de los orígenes antropológicos de la fe religiosa, de los motivos que condujeron a un tránsito de las religiones politeístas a las monoteístas, y de las causas y consecuencias del fanatismo y la superstición. En el marco de estas reflexiones, y a diferencia de lo que sostuvieron la mayoría de los pensadores de la Ilustración, señala que la racionalización progresiva de la religión (vinculada a la emergencia de las religiones monoteístas), lejos de favorecer la tolerancia, impulsó una mayor intolerancia, dando origen a la violencia y a la persecución. En este trabajo examinaré los argumentos aducidos por Hume a fin de justificar este diagnóstico, y analizaré la solución propuesta por el filósofo escocés al problema de la intolerancia religiosa.

Palabras clave: Tolerancia / Fanatismo / Religión / Razón

1. Introducción

La cuestión de la tolerancia religiosa, ampliamente discutida entre los pensadores modernos a raíz de las guerras de religión que agobiaron al continente Europeo a partir de la Reforma[1], constituye un tópico de gran relevancia en nuestro contexto actual, a la luz de los recientes fenómenos vinculados al terrorismo étnico y religioso. Importantes figuras del pensamiento ilustrado participan del debate en torno a la tolerancia, concebida, según el caso, como virtud moral, como un derecho humano fundamental e inalienable, como una condición indispensable para la estabilidad del orden jurídico-político. Spinoza, Locke, Voltaire y Kant, entre otros, impugnan el fanatismo religioso y, bajo premisas ilustradas, concuerdan en su reconocimiento del vínculo entre *racionalidad* y *tolerancia*. En este trabajo proponemos examinar la posición asumida por David Hume con respecto al problema de la intolerancia religiosa.

---

1 Acerca de los procesos políticos, sociales e ideológicos desencadenados por la Reforma, señala Bödecker: "The unusually abrupt shift during the Reformation from the normative world of humanistic Christian rationalism to a new one defined by conflicting confessional standards demanded a reconsideration and reconfiguration of the problem of tolerance. The sacred and the secular, the profane and the religious remained intimately intertwined in post-Reformation Europe. Religion shaped interpretations of the world, defining not only the understanding of the human condition but also desirable forms of sociopolitical organization, mores and norms, and the limits of acceptable conduct. Indeed, as a major constitutive element of society, religion touched on every aspect of daily human existence. With their mutually exclusive claims to truth, the theologico-ideological systems espoused by the Christian confessions produced distinctive structures of thought, specific mental patterns, and institutional forms, all of which helped to make confessional allegiance the central force in determining not only individual identities but also relationships between individuals and their communities as well as relations between the various sovereign states. It might be exaggerated to call this situation a 'sacralization' of life, but the social and political spheres were, at the very least, religiously charged. This fact rendered confessional interpretations of political conflicts and political interpretations of confessional conflicts unavoidable. It also helped to determine both the elaborative and interpretative outlines of contemporary political and socioeconomic structural questions, from the overseas expansion of Europe to the nature of the early modern state. In the decades following the Reformation, this religious charging of societal life initially transformed the normative issue of confessional exclusivity into a question of life and death. Not toleration of diverse beliefs, and thus of different worlds of norms, but confessional coercion dominated; the existence of diverse confessions within a state, it was maintained, endangered not only the unity of the church but likewise, threatened communal life, political security, and domestic peace. Faced with dissident confessional groups, the responses of authorities ranged widely from attempts to enforce conformity by means of persuasion, forced conversion, exile, and even execution, through mere begrudging sufferance, to formal compromises ensconced in peace treaties signed by the conflicting confessional organizations. Occasionally, tolerance was granted on pragmatic grounds, either as a simple gesture of magnanimity or as an act rooted in philosophical and theological convictions. The history of tolerance in early modern Europe, therefore, is the sum of complex processes of differing durations occurring in diverse realms, all of which were inextricably interwoven" (Bödecker, 2009: 18-19).

En su *Historia natural de la religión* [*The Natural History of Religion,* 1757] y, más tarde, en los *Diálogos sobre religión natural* [*Dialogues Concerning Natural Religion*, 1779], el filósofo escocés reflexiona acerca de los orígenes antropológicos de la creencia religiosa, reconstruye el tránsito de las primitivas religiones politeístas a las religiones monoteístas, identificando las causas y consecuencias de la superstición y el fanatismo religioso. En el marco de estas consideraciones, y a diferencia de lo que sostienen otros pensadores ilustrados, señala que la racionalización progresiva de la religión –vinculada a la emergencia de las religiones monoteístas y la concepción teísta que en ellas predomina–, lejos de favorecer la tolerancia, profundizó los conflictos entre los diversos credos. En las páginas que siguen, consideraremos los argumentos desarrollados por Hume a fin de sustentar esta tesis, y analizaremos su solución al problema de la intolerancia religiosa, solución basada, según veremos, en premisas escépticas. La exhortación una *suspensión del juicio* en lo referido a los contenidos de fe –exhortación basada en el reconocimiento de los límites insuperables del entendimiento humano– permite, desde la perspectiva de Hume, moderar el fanatismo y promover la tolerancia.

1. La crítica de la superstición y el fanatismo

En su *Historia natural de la religión*[2], Hume se propone examinar el origen y desarrollo histórico de la creencia religiosa. El politeísmo –sostiene– fue la primera forma de creencia, la primitiva religión de la humanidad: en el mundo pagano, las masas ignorantes forjaron una concepción de una multiplicidad de dioses, que confluirían, con el transcurso del tiempo, en la noción de un único ser perfecto, creador de la naturaleza y autor de las leyes que la rigen. Hume sostiene que el origen de las ideas religiosas, en esa etapa primitiva, no se dio a partir de una actitud de contemplación o asombro ante la naturaleza, ni mucho menos a través de una reflexión

2 Citamos la traducción española: Hume, David, *Historia natural de la religión* [*The Natural History of Religion. Included in "Four Dissertations",* 1757], traducción de S. Espinosa, Buenos Aires: El cuenco de plata, 2015. Nos referimos a esta obra bajo la abreviatura: HNR. En el Prólogo a este escrito Hume observa que toda indagación acerca de la religión debe examinar dos cuestiones fundamentales, que ponen a prueba nuestra capacidad de reflexión: "la que concierne a su fundamento racional y la que concierne a sus orígenes en la naturaleza humana" (HNR, 17). Ambas cuestiones serán examinadas en el desarrollo de esta *Historia natural,* con el propósito de mostrar que no hay fundamentos racionales que den sustento a la creencia religiosa, y que ésta encuentra su fundamento último en una serie de características antropológicas, en virtud de las cuales los hombres tienden a forjar una representación de seres divinos, a fin de mitigar la inquietud que ciertas pasiones generan.

racional acerca del origen del cosmos: tales ideas surgieron, por el contrario, como resultado "del interés por los hechos de la vida y de las incesantes esperanzas y temores que mueven a la mente humana" (HNR, 30)[3]. No fue la curiosidad especulativa ni el amor a la verdad aquello que condujo a la representación de fuerzas superiores, revestidas de rasgos antropomórficos, sino ciertas pasiones humanas, tales como el temor, la esperanza, la incertidumbre ante los males futuros, la ansiedad ante la posibilidad de la muerte, el deseo de bienestar[4].

Hume se refiere en términos peyorativos a estas primeras representaciones de lo divino, en razón de su marcado sesgo antropomórfico:

> "El absurdo no es menor cuando levantamos la mirada hacia arriba, y transfiriendo a la deidad, como suele suceder, las pasiones y flaquezas humanas, nos la representamos celosa y vengativa, caprichosa y parcial, en suma, como una persona perversa y caprichosa en todos los aspectos, excepto en lo relativo a su poder o autoridad superiores. No debe asombrarnos, entonces, que los hombres, absolutamente ignorantes de las causas, y al mismo tiempo, poseídos de tanta ansiedad por su fortuna futura, acepten inmediatamente la sujeción a poderes invisibles, dotados de sentimientos e inteligencia" (HNR, 36).

---

3 "La gente común nunca se sintió inclinada a emprender indagaciones están profundas o a deducir racionalmente sus sistemas religiosos […]. Y aún los filósofos, que discurrían sobre estos temas, aceptaron sin reparos las teorías más groseras y admitieron el origen común de Dioses y hombres a partir de la noche y el caos, a partir del fuego, del agua, del aire o de cualquier otro elemento que juzgaron predominante" (HNR, 59).

4 Hume describe de manera elocuente los mecanismos psicológicos y antropológicos que permitirían explicar el surgimiento de la creencia religiosa: "Nos hallamos en este mundo como en un gran teatro cuyo mecanismo se nos oculta del todo: no vemos sus primeros resortes, ignoramos las causas de cualquier evento. Tampoco poseemos suficiente inteligencia para prever, ni suficiente poder para prevenir, los males a los que estamos continuamente expuestos. Nos hallamos perpetuamente suspendidos entre la vida y la muerte, entre la salud y la enfermedad, entre la abundancia y el deseo, cosas que son distribuidas entre los hombres por causas secretas y desconocidas, cuya operación es a menudo inesperada y siempre inexplicable. Así, estas *causas desconocidas* se vuelven el objeto constante de nuestras esperanzas y temores, y mientras las pasiones son perpetuamente agitadas por la ansiosa expectativa de los eventos, recurrimos también a la imaginación para formarnos alguna idea sobre esas fuerzas a las cuales estamos tan enteramente sujetos. Si los hombres pudiesen diseccionar la naturaleza de acuerdo con la filosofía más probable o, por lo menos, más inteligible, descubrirían que dichas causas no consisten sino en la peculiar trama y estructura de las más ínfimas partes de sus propios cuerpos y de los objetos del mundo exterior; y que, mediante un mecanismo regular, se producen todos esos eventos que tanto le preocupan. Pero esa filosofía excede la capacidad de comprensión de las multitudes ignorantes..." (HNR, 33-34).

> "Como las causas que provocan la felicidad o la desgracia son, por lo general, muy poco conocidas y muy inciertas, nos esforzamos ansiosamente por lograr de ellas una idea determinada, y no encontramos mejor recurso que representarlas como agentes dotados de inteligencia y voluntad, al igual que nosotros mismos, tan sólo con un poco más de poder y sabiduría" (HNR, 56).

Es, pues, en la naturaleza humana allí donde debemos indagar a fin de explicar el origen de la fe religiosa. Esta indagación permite reconocer los mecanismos psicológicos que dieron lugar a la religión primitiva, la idolatría politeísta, a partir de la cual se desarrollaron, más tarde, otros sistemas de creencia, fundados en "principios más justos y sublimes" (HNR, 51). La originaria divinización, rudimentaria y vulgar, de las fuerzas naturales condujo, progresivamente, a una concepción *teísta,* aquella que sostiene la existencia de un primer principio de todas las cosas, considerado como el fundamento último de las leyes que regulan la naturaleza (HNR, 60)[5]. Ahora bien, pese a que el teísmo parece exhibir un mayor grado de racionalidad en relación con el politeísmo que lo precede, no debe suponerse, sin embargo, que las concepciones teístas se basen en principios puramente racionales: tanto el politeísmo como el teísmo se hallan igualmente fundados, para Hume, en las pasiones, que impulsan ciertas creencias y, en relación con ellas, una serie de prácticas supersticiosas (HNR, 63).

En el marco de estas consideraciones, Hume señala, respecto del hombre supersticioso, su devoción por los rituales absurdos y su habitual desinterés por los principios genuinamente morales:

> "No se le ocurre [al hombre supersticioso] que la manera mas genuina de servir a la divinidad pueda consistir en obtener la felicidad de sus criaturas. Más bien continúa buscando alguna manera más inmediata de servir al ser supremo a fin de aquietar los temores que lo abruman. Y cualquier práctica que se le recomiende, aunque no tenga utilidad alguna en la vida y se oponga violentamente a sus naturales obligaciones, la abrazará al instante, en razón de esas precisas circunstancias que deberían hacérsela rechazar por completo. Le

5 Si el desconocimiento de las causas que gobiernan los fenómenos naturales condujo, en tiempos remotos, a la representación de fuerzas espirituales en las que los hombres cifraron sus esperanzas y temores, más tarde esas mismas inquietudes dieron lugar a una exaltación de esas fuerzas espirituales, a partir de la cual se arribó a una representación de una deidad única, infinita, simple y espiritual (HNR, 72). Surgieron, a su vez, figuras espirituales intermedias, semidioses que llegaron a convertirse en el principal objeto de devoción. Hume señala que la tendencia a la idolatría es muy marcada en los seres humanos; de allí que podamos constatar, en el desarrollo histórico de las religiones, una constante fluctuación entre el teísmo y la idolatría.

parece que esto es lo más puramente religioso, puesto que no surge de ninguna mezcla con otro motivo o consideración [...]. Por medio de esas extraordinarias muestras de devoción ha obtenido ahora el favor divino; y puede esperar, como recompensa, protección y seguridad en este mundo y eterna felicidad en el venidero. Por tal motivo, lo mayores crímenes se han encontrado, en muchos aspectos, compatibles con una piedad y una devoción supersticiosa" (HNR, 120-121).

A partir de estas observaciones, el autor concluye que, si consideramos la religión desde una perspectiva teórica, podremos constatar que ella promueve concepciones absurdas e inverosímiles, incapaces de superar la prueba de un examen racional; si la consideramos, en cambio, en lo que atañe a sus consecuencias prácticas, advertiremos una profunda falta de coherencia entre los contenidos del dogma y la conducta del creyente:

"Observemos la mayoría de los pueblos y las épocas. Examinemos los principios religiosos que, de hecho, han prevalecido en el mundo. Difícilmente podremos convencernos de que son otra cosa que sueños de hombres enfermos; o quizás los consideraremos como juguetonas extravagancias de monos con aspectos humano más que como afirmaciones serias, positivas y dogmáticas de un ser que se honra a sí mismo con el nombre de ser racional. Escuchemos las proclamas de los hombres: nada es tan ciertos como sus dogmas. Examinemos sus vidas: difícilmente podremos creer que tiene la menor confianza en ellos" (HNR,127).

A partir de esta breve reconstrucción de algunos de los principales tópicos desarrollados en la *Historia natural de la religión,* es posible advertir el vínculo que Hume establece entre la fe religiosa y la superstición. En la sección siguiente, examinaremos sus reflexiones acerca de ciertas consecuencias que tuvieron lugar a partir del surgimiento de las religiones monoteístas. Como señalamos en la introducción, los pensadores ilustrados suelen exhortar a una racionalización de la creencia religiosa como solución al problema del fanatismo, la superstición y la intolerancia. La solución sugerida por Hume no se inscribe dentro de esa línea: si bien el filósofo admite que el teísmo –y las religiones monoteístas que lo impulsan– exhiben, hasta cierto punto, un mayor grado de racionalidad (en contraste con las representaciones extravagantes de la deidad forjadas en el marco del politeísmo primitivo), esta presunta ventaja del teísmo no ha tenido como consecuencia un mayor grado de tolerancia ante la diversidad de creencias, sino que ha incitado, por el contrario, a la persecución y a la violencia. Este diagnóstico impulsará una solución peculiar al problema de la intolerancia, solución que no estará ligada a la exi-

gencia de una depuración racional de la fe, sino que recurrirá a premisas escépticas, aquellas que aconsejan moderar las pretensiones de la razón en los asuntos religiosos y asumir una actitud de "modestia epistémica", contraria a toda forma de dogmatismo.

2. El monoteísmo teísta y la intolerancia religiosa

En el capítulo IX de la *Historia natural de la religión*, titulado "Comparación de esta religiones con respecto a la persecución y a la intolerancia", se señalan las respectivas ventajas y desventajas del monoteísmo y el politeísmo. Hume sostiene que, en lo que atañe al cultivo de las virtudes morales, el politeísmo presenta un inconveniente, ya que "cualquier práctica u opinión, por bárbara o corrupta que sea, puede ser autorizada por él [...], la moral y los sentimientos de humanidad son expulsados de los sistemas religiosos" (HNR, 74). El teísmo –entendido como la doctrina que sostiene la existencia de un Dios único, que reúne las cualidades de perfección, omnisciencia, bondad y justicia– exhorta, por el contrario, al cultivo de las virtudes, y aconseja actuar según los principios de la benevolencia (HNR, 75). Desde un punto de vista moral, el teísmo resulta, pues, superior al politeísmo.

Sin embargo, si consideramos ambas formas de religión en lo que respecta a la cuestión de la tolerancia, es el politeísmo el que presenta mayores ventajas: "la idolatría se acompaña de una evidente ventaja: al limitar el poder y las funciones de sus Dioses, admite naturalmente a los Dioses de otras sectas y pueblos como partícipes de la divinidad y hace compatibles entre sí a todas las diversas deidades, así como a sus tiros, ceremonias y tradiciones" (HNR, 74). Hume sostiene que los rasgos expansionistas propios de las civilizaciones primitivas impulsaron una actitud de tolerancia ante las creencias y rituales de los pueblos conquistados[6]. El teísmo condujo, por el contrario, a la intolerancia, en la medida en que exigió la adoración de un Dios único:

6 A fin de ilustrar esta observación, Hume invoca el ejemplo de Roma: "Cuando se le preguntaba al oráculo de Delfos cuáles eran los ritos o cultos más adecuados para los dioses, aquel respondía: «Aquellos que están legalmente establecidos en cada ciudad». En esos tiempos, aún los sacerdotes podían admitir, según parece, la salvación de quienes pertenecían a diferentes comuniones. Los romanos habitualmente adoptaban a los dioses de los pueblos conquistados y nunca discutían los atributos de las deidades locales y nacionales en cuyo territorios residían" (HNR, 76).

"Cuando se admite un solo objeto de devoción, la adoración de otros dioses es considerada como impía y absurda. Es más, esta unidad de objeto parece naturalmente requerir la unidad de fe y de ceremonias, y produce hombres intrigantes que pretenden representar a sus adversarios como profanos, y como objeto de venganza divina y humana. Como cada secta se siente segura de que su propia fe y su propio culto son absolutamente gratos a la deidad, y como nadie podría suponer que al mismo ser pueda complacérselo con ritos y principios diferentes y opuestos, las diversas sectas caen naturalmente en la animosidad y descargan mutuamente ese celo y ese rencor sagrados; de todas las pasiones humanas las más violentas e implacables" (HNR, 75-76)

Hume contrapone el espíritu tolerante de los politeístas a la intolerancia de los monoteístas, y señala que las guerras y persecuciones religiosas fueron poco frecuentes en los tiempos antiguos, en los que predominó el politeísmo:

"La intolerancia de casi todas las religiones que han conservado la unidad de Dios es tan evidente como los principios contrarios de los politeístas. Es bien conocida la implacable estrechez de espíritu de los judíos. El mahometanismo tiene principios todavía más sangrientos, y todavía hoy maldicen –aunque ya no quemen o torturen con fuego – a todas las otras sectas. Y si entre los cristianos, ingleses y holandeses han abrazado los principios de la tolerancia, este singular hecho se debe a la firme resolución de los magistrados civiles, en oposición a los persistentes esfuerzos de sacerdotes y fanáticos" (HNR, 77).

En conclusión, si bien la racionalización progresiva de la creencia religiosa produjo un tránsito de las religiones politeístas a las monoteístas, ese tránsito no favoreció la tolerancia, sino por el contrario, impulsó el rechazo de las opiniones diversas y el deseo de reducir toda diferencia en materia religiosa[7]. Ahora bien, si la

7 Hume observa, a propósito de este hecho, que cuando la corrupción de la fe religiosa llega a su máxima expresión, se arriba a la barbarie más indigna; en tal sentido señala que no hay peor mal que aquel desencadenado por la corrupción de algo bueno: "la degradación de las mejores cosas engendra las peores" (HNR, 83). La misma tesis es formulada en un ensayo titulado "De la superstición y el entusiasmo": "Que la corrupción de las mejores cosa engendra las peores ha llegado a ser una máxima, a diario comprobada, entre otros ejemplos, por los perniciosos efectos de la superstición y el entusiasmo, corrupciones de la verdadera religión" (EP, 2011: 57). Citamos la versión española: Hume, David, *Ensayos Políticos* [*Essays, Moral, Political, and Literary,* 1741-1742], Claridad, 2011. La corrupción de la creencia religiosa, su declinación hacia la superstición más extrema, es deshonrosa para la especie humana, en la medida en que conduce a la destrucción de la vida en defensa de presuntos valores religiosos: "La virtud, el saber, el amor a la libertad, son las cualidades que desencadenan la falta venganza de los inquisidores, y cuando las mismas son destruidas, dejan a la sociedad en la más vergonzosa ignorancia, corrupción y sometimiento. El asesinato ilegal de un hombre por un tirano es más pernicioso que la muerte

racionalización de la fe no ha favorecido una convivencia armónica entre los hombres, sino que ha desatado la intolerancia, incitando a violentos enfrentamientos[8], la solución no estará ligada a un mayor grado de racionalidad, sino a una moderación de las pretensiones de la razón en materia de creencia. Quien suscribe una religión monoteísta exige la universal adhesión a su credo, al que considera como *el único verdadero,* el único agradable a los ojos de Dios. Si lograra moderar esa pretensión, podría adoptar una actitud más tolerante respecto de las creencias que no se comparten. Este será, pues, el camino transitado por Hume, un camino basado en ciertas premisas escépticas, desarrolladas en el marco de sus investigaciones gnoseológicas.

3. La solución escéptica al problema de la intolerancia

En los *Diálogos sobre religión natural*[9]*,* y en el marco de una interesante discusión acerca de las demostraciones de la existencia de Dios, el problema de la teodicea y otros tópicos fundamentales de la filosofía de la religión, *Filo* –el personaje

---

de u centenar por peste, hambre o cualquier otra calamidad" (HNR, 79). Las religiones monoteístas son, por definición, dogmáticas. Mientras el politeísmo fue receptivo a otras creencias por cuanto tendió a apropiarse de figuras de culto ajenas, el teísmo monoteísta negó la divinidad de todo ser, con excepción del Dios al cual rindió culto.

8 "Ningún absurdo teológico lo es tanto que no haya sido abrazado alguna vez por los hombres de la más alta y cultivada inteligencia. Ningún precepto religioso hay tan riguroso que no haya sido adoptado por los hombres más voluptuosos y más dados al vicio. *La Ignorancia es la madre de la Devoción*: he aquí una máxima que es proverbial y que ha sido confirmada por la experiencia general […]. ¿Qué cosa existe más pura que los principios morales incluidos en algunos sistemas teológicos? ¿Qué cosa existe más corrompida que las prácticas originadas por estos sistemas" (HNR, 127-128).

9 Citamos la traducción española: Hume, David, *Diálogos sobre religión natural* [*Dialogues Concerning Natural Religion,* 1779]*,* traducción de C. Mellizo, Madrid: Alianza, 1999. A este escrito referimos, de aquí en adelante, bajo la abreviatura: DRN. Acerca de cómo ha de entenderse el concepto de "religión natural", tal como es empleado por Hume en sus escritos, señala Gaskin: "Natural religion (the phrase usually does duty in the eighteenth century for the now more common term natural theology) is the system of conclusions about God's (or the gods') existence and nature supposedly attainable from evidence and by reasoning accessible to any intelligent person irrespective of any special information conveyed in the Bible, Koran, or other revelatory source" (Gaskin, 2009: 314). El concepto de religión natural, vinculado así al propósito de una inspección racional de los asuntos de fe, se vincula con el concepto de deísmo: Both the positive rejection of revelation as a source of religious knowledge and one of the possible conclusions attainable from the arguments and evidence of natural religion can be referred to as *deism.* Thus, the term *deism* was widely used in the eighteenth century, but with vague meaning, to indicate a view of religion which held that our reliable knowledge of God is based upon reason alone (that is to say, upon natural religion and not upon revelation" (Gaskin, 2009: 315)

que encarna la posición del escéptico– señala las ventajas de asumir una actitud cautelosa en la discusión de asuntos religiosos:

> "Lo que le corresponde al entendimiento humano en esta profunda ignorancia y oscuridad, es ser escéptico, o por lo menos cauto, y resistirse a admitir toda hipótesis, y con mejor razón cualquiera que no venga a poyada por alguna apariencia de probabilidad" (DRN, 130).

"Es cosa admitida que todos los sistemas religioso están sujeto a grandes e insuperables dificultades. A cada disputante le toca el triunfo mientras esté empeñado en la ofensiva y mientras se dedica a exponer los absurdos, las barbaridades y los asertos perniciosos de su antagonista. Pero todos juntos le preparan un triunfo completo al escéptico, quien dice que ningún sistema debe abrazarse, tratándose de asuntos como esos, por la sencilla razón de que nunca debe asentirse a ningún absurdo, tratándose de un asunto cualquiera. Suspender totalmente el juicio es en esto nuestro único recurso razonable. Y si, entre los teólogos, como generalmente se observa, todos los ataques y ninguna de las defensas tiene éxito, ¿cuán completa no será la victoria de quien, respecto de la humanidad entera, conserva siempre la ofensiva, y a su vez, carece de lugar fijo o ciudad de residencia que en todo tiempo y ocasión se vea obligado a defender" (DRN, 100).

Mientras *Filo* insiste en las ventajas que conlleva la adopción de una posición escéptica en el tratamiento de las cuestiones de fe –inaccesibles al entendimiento humano–, *Cleantes,* otro de los personajes que participan del diálogo, sostiene que la religión –e incluso una religión corrompida– resulta preferible a la falta de religión, por cuanto ella provee un sustento indispensable a la moral. *Filo* replica que la fe corrompida ha sido origen de innumerables males y vicios morales:

> "por qué, siendo la superstición vulgar tan saludable a la sociedad, toda la historia tanto abunda en relatos de sus perniciosas consecuencias para los negocios públicos? Tumultos, guerras civiles, persecuciones, trastornos en los gobiernos, opresión, esclavitud, tales son las funestas consecuencias que siempre se derivan de su preponderancia en la mente de los hombres. Siempre que en una narración histórica se hace mención del espíritu religioso, podemos estar ciertos de que más tarde encontramos el pormenor de las desgracias, que son su consecuencia. Y no puede haber época más feliz ni más próspera que aquella en que, o no se le toma en cuenta, o se le ignora" (DRN, 156).

Filo alega que el espíritu religioso conduce inevitablemente a la superstición, desencadenando así conflictos violentos, que ponen en riesgo la estabilidad del orden civil[10]. Ahora bien, es objeto de discusión entre los intérpretes si debemos considerar la posición de *Filo* como aquella por la que se inclina Hume, o bien cabría considerar que la posición genuinamente escéptica consiste en mantenerse al margen de la disputa, evaluando desde una perspectiva externa y neutral la totalidad de los argumentos aducidos por los personajes que participan del diálogo –para expresarlo en términos propios de la tradición escéptica: *suspendiendo el juicio*–[11]. No es necesario aquí tomar parte en esta discusión: lo que interesa examinar son los argumentos esgrimidos por *Filo* con el propósito de mostrar las ventajas de tal *suspensión*: si la religión, en la medida en que parece inevitablemente ligada a la superstición y el fanatismo, conduce a una infinidad de males, poniendo en riesgo la paz, la abstención del juicio en materia religiosa garantizaría una convivencia pacífica.

Cabría preguntarse, a la vista de estas reflexiones, si acaso es posible, para Hume, una religión libre de superstición. Hemos señalado, en la introducción, que otros pensadores ilustrados apuestan a ello, y consideran la racionalización de la fe como una solución al problema del fanatismo y la intolerancia. No es ésta, sin embargo, la posición asumida por Hume: el filósofo sostiene que la historia muestra que la religión se halla inevitablemente ligada a la superstición y a prácticas intolerantes, y que ella "debilita en grado extremo el apego de los hombres a los motivos naturales de justicia y humanidad" (DRN, 159). Más aún: "allí donde se trate de intereses religiosos, no hay normas morales que tengan suficiente fuerza para suje-

---

10 Desde la perspectiva de Hume, la moral es independiente de la religión; más aún: dado su inevitable vínculo con la superstición y el fanatismo, ésta distorsiona la moral corrompiendo sus principios e incitando a acciones amorales, e incluso inmorales (Gaskin, 2009: 335),

11 Al respecto señala Andre: "Since this work is a dialogue, however, there is the familiar difficulty of determining which (if any) of the three main characters -Philo, Cleanthes, or Demea- speaks for Hume" (Andre, 143) We cannot afford to assume that any one of the three principals is speaking for Hume. But there is evidence elsewhere in Hume's work that his position is probably closest to that of Philo. Three striking "parallels"may be noted. First and most obviously, Hume like Philo was a sceptic. Hume's scepticism was perhaps more general in that it extended to all manner of beliefs, including beliefs not questioned by Philo, such as belief in the external world, the uniformity of nature, and the continuity of the self; but scepticism with regard to the epistemic grounds of these beliefs did not lead Hume to disavow them, any more than scepticism with regard to the epistemic grounds of Demea's and Cleanthes' theistic beliefs led Philo to disavow theism completely. And further, just Hume's scepticism as regards "common sense" beliefs led him to reconstrue these beliefs, to determine what could be salvaged from them, Philo's scepticism led him, in a similar manner, to reconstrue more traditional forms of theism" (Andre, 1993: 154). Según la interpretación propuesta por Andre, el escepticismo humeano es compatible con cierta forma moderada de teísmo.

tar al entusiasta fanático. Lo sagrado de la causa santifica todos los medios de que puede echarse mano para fomentarla" (DRN,160). La religión, en síntesis, abona el terreno del fanatismo y la superstición, mientras que la *suspensión del juicio* –actitud propia del escéptico– evita esos males, favoreciendo la tolerancia. Así concluye la *Historia natural de la religión*:

> "Las reconfortantes opiniones que proclaman la creencia en la vida futura son maravillosas y encantadoras. Más cuán rápidamente se desvanecen ante la presencia de esos terrores, que se apoderan firme y permanentemente del espíritu humano. El todo constituye un intrincado problema, un enigma, un misterio inexplicable. Duda, incertidumbre y suspensión del juicio, aparecen como único resultado de nuestra más esmerada investigación sobre este tema. Pero tan grande es la flaqueza de la razón humana, y tan irresistible el contagio de la opinión, que aún esta deliberada duda difícilmente podría mantenerse si no generalizásemos nuestro punto de vista; si, al oponer así una especie de superstición a otra, no las combatiésemos juntas. Mientras que se hacen la guerra más furiosa, nosotros nos refugiaremos afortunadamente en las apacibles aunque oscuras regiones de la filosofía" (DRN, 128)[12].

El reconocimiento de las dudas e incertidumbres a las que conducen las investigaciones humeanas acerca de cuestiones religiosas y teológicas aconsejan adoptar una actitud cauta en el plano epistémico, actitud que es, por otra parte, la más conveniente desde el punto de vista de la tolerancia. En efecto, la *suspensión del juicio* –en lo que concierne a las presuntas verdades religiosas– permite al filósofo situarse más allá de toda disputa y evitar enfrentamientos estériles.

A la luz de estas conclusiones, los intérpretes han discutido si debemos interpretar a Hume como un ateo, un detractor del teísmo, un agnóstico, o un defensor del teísmo moderado (incluso hay quienes concluyen que el autor sostuvo una posi-

---

12 Señala Andre acerca de esta conclusión final: "While it is true that the Natural History ends on an agnostic note ("The whole is a riddle, an enigma, an inexplicable mystery", it should be noted that agnosticism, understood as the view that we lack sufficient evidence to pass judgement on the issue dividing theists and atheists, is compatible both with certain forms of theism, such as fideism and the rejection of evidentialism, and with the general Humean position that the source of certain basic beliefs, such as the belief that like causes have like effects (and vice versa?), is natural feeling or sentiment rather than reason. Hume was a limited theist in more than one respect: not only did he subscribe to a watered-down version of theism, but he subscribed to that in a tentative way, in sharp contrast to the full commitment generally associated with standard theism. Because of this doubly limited theism, it may seem that Hume's support for the "religious hypothesis" is too tenuous to warrant the label. Tenuous as it may be, however, it still shows that Hume was no atheist" (Andre, 2009: 155-156).

ción filosóficamente inconsistente y contradictoria acerca de la religión). Andre señala que, pese a su complejidad, la filosofía humeana de la religión es consistente; a partir de un análisis pormenorizado de los *Diálogos,* concluye que *Philo* (a quien considera el portavoz de Hume) no debe ser considerado como un defensor del ateísmo: sus argumentos no intentan demostrar que *no hay un Dios*, sino se orientan a la conclusión de que no contamos con evidencia empírica que permita establecer de manera concluyente la existencia de un ser divino. Andre observa que, bajo las premisas escépticas que inspiran la teoría humeana del conocimiento, Hume consideraría el ateísmo como una forma de dogmatismo (así como la razón no es capaz de afirmar de manera cierta la existencia de Dios, tampoco es capaz de negarla), y propone interpretar a Hume como un teísta moderado[13]. Gaskin señala al respecto que, si bien Hume formula profundas objeciones a la religión[14], no resulta sencillo identificar su posición respecto del teísmo, quizás como consecuencia de la actitud prudente del filósofo a la hora de expresar sus convicciones acerca de estos temas[15]. A partir de un análisis pormenorizado de la *Historia natural de la religión* y los *Dialógos sobre religión natural* –en el que se aborda, entre otras cuestiones, la posición de Hume respecto de los milagros y su condena de la superstición religiosa[16]–, Gaskin concluye que no debería interpretarse a Hume

13 "Hume, however skeptical, playful, and ironic, did not totally disbelieve in some form of theism" (Andre, 2009: 157). Hume sostiene que la creencia religiosa no puede fundarse en principios racionales; sin embargo, esto no implica afirmar que deba abandonarse toda creencia: si bien Hume denuncia las deficiencias del teísmo convencional, sus conclusiones no lo apartarían un teísmo mínimo: "I conclude that Hume's theism is not inconsistent with his empiricist methodology and naturalistic worldview" (Andre, 2009: 164).

14 "Hume's critique of religion and religious belief is, as a whole, subtle, profound, and damaging to religion in ways which have no philosophical antecedents and few successors" (Gaskin, 2009: 313).

15 Como señala Gaskin, "a problem of interpretation results from Hume's "abundant prudence" incovering his real opinions with ambiguous irony and even, on occasions, with denials of his own apparent conclusions" (Gaskin, 2009: 313). The problem with Hume's interpretation is that, although his actual arguments and the facts he adduces are regularly highly critical of religion and damaging to any belief in the divine, his affirmations (and sometimes the conclusions which he seems to draw) do not always look like the real outcome of his criticisms" (Gaskin, 2009: 319). Señala, más adelante: "In the first place, neither Hume nor any other writer in eighteenth-century Britain (or elsewhere in Europe, for that matter) was free to express atheistical or anti-religious views without the threat or actuality of prosecution or social penalties of a very nasty sort. Hence, we would expect Hume to cover his apparently sceptical views with protestations of orthodoxy with which he could defend himself when need arose" (Gaskin, 2009: 320).

16 Es imposible ignorar la radicalidad de las conclusiones de Hume hacia el final del capítulo referido a los milagros (en su Investigación sobre el entendimiento humano): "De modo que, en general, podemos concluir que la religión cristiana, no sólo se vio acompañada de milagros en un principio, sino que ni siquiera hoy puede creer en ella una persona razonable, si no es de milagro" (IEH, 181). Citamos la

como portavoz de un fideísmo sincero, y que cabría considerarlo, en cambio, como defensor de un deísmo mitigado, o bien como un pensador agnóstico que no habría podido expresar abiertamente su posición, a causa del temor a ser censurado (Gaskin, 2009: 321)[17].

En la *Investigación sobre el entendimiento humano,* texto en el que Hume propone desarrollar una "geografía mental, o delimitación de las distintas partes y capacidades de la mente" con el propósito de establecer los límites de nuestra capacidad de conocimiento (IEH, 18)[18], se valoran de manera positiva los méritos del escepticismo:

> "Los seguidores de esta filosofía siempre hablan de duda y suspensión del juicio, del peligro de tomar decisiones precipitadas, de reducir nuestras indagaciones a lo muy limitados confines de nuestro entendimiento [...] nada puede ser más opuesto a dicha filosofía que la supina indolencia mental, su temeraria soberbia, sus pretendidas alturas y su supersticiosa credulidad. Toda pasión queda humillada, a excepción del amor por la verdad, que es algo acerca de lo cual jamás de exagerará suficientemente. Es sorprendente, pues, que dicha filosofía que, en casi todos los casos, ha de resultar inocua e inocente, se vea desde siempre sometida a tantos reproches y calumnias tan infunda-

---

traducción española: Hume, David, *Investigación sobre el entendimiento humano* [*An Enquiry Concerning Human Understanding,* 1748], traducción de G. Cantera Chamorro, Buenos Aires: Losada, 2010.
"So that, upon the whole, we may conclude, that the Christian Religion not only was at first attended with miracles, but even at this day cannot be believed by any reasonable person without one" (EHU 10, 131). Acerca de esta conclusión, observa Gaskin: "This is not, as some would have it, to clear the way for fideistic Christianity - a conception alien both to Hume's mitigated scepticism and to his worldly morality. It is simply to note the "continued miracle" by which religious faith survives in the secular world against all the intellectual odds" (Gaskin, 2009: 340-341)

17 En todo caso, y más allá de la interpretación que se adopte respecto de la genuina posición de Hume respecto de la religión (cuestión que no interesa decidir aquí), sí es posible afirmar que Hume no declara, en su análisis de los orígenes de la creencia religiosa, que esta sea inevitable, es decir, que debamos considerarla como una creencia natural. Cabe señalar, atendiendo a las importantes reflexiones acerca de la *creencia* en el desarrollo de la teoría humeana del conocimiento, que la creencia religiosa no se inscribe dentro de aquellas *creencias naturales, que Hume consideró* inevitables e indispensables para la vida, creencias universales tales como la que da sustento a la idea de una conexión necesaria entre fenómenos que usualmente percibimos de manera contigua en la experiencia. Las creencias religiosas no son, desde la perspectiva Hume, universales. Acerca de este punto observa Gaskin: Hume did not and perhaps could not have anticipated the nineteenth-century explanation for this persistence developed by Schopenhauer, Feuerbach, and above all by Freud: namely, that we are so constituted that emotionally and psychologically (but not rationally and epistemically) we need some sort of religious belief" (Gaskin, 2009: 338)

18 "El hombre es un ser dotado de razón y, como tal, encuentra en la ciencia el alimento y los nutrientes que le son propios. Pero los límites del entendimiento humano son tan estrechos que poco puede esperarse […] ni del grado de certeza ni de amplitud de sus logros" (IEH, 12).

das. Aunque quizás sean esas mismas condiciones que hacen que la consideremos tan inocente las que más la exponen al odio y al resentimiento de la opinión. Al no halagar ninguna pasión extraña, son pocos los partidarios a los que convoca. Al mostrarse contraria a tantos vicios y locuras, hace que se alcen contra ella multitud de enemigos, que la tachan de libertina, profana e irreligiosa" (IEH, 63).

Hume observa que, contrariamente a lo que suele suponerse, los escépticos profesan el amor a la verdad y no renuncian de manera definitiva al conocimiento, sino que procuran ampliar su auto-conocimiento, exhortando a una constante reflexión sobre las capacidades y límites del entendimiento humano. La principal ventaja de la reflexión escéptica es que ésta exime a la razón de esfuerzos estériles y aconseja una cautela saludable para el pensamiento filosófico[19], además de promover la convivencia armónica entre opiniones y posiciones diversas, principalmente en aquellos ámbitos en los que no es posible alcanzar certeza alguna.

En la Sección XII de la *Investigación,* titulada "De la filosofía académica o escéptica", Hume aclara qué suele entenderse bajo el concepto de escepticismo; allí entre el escepticismo metodológico (invocando el ejemplo de Descartes) y el escepticismo como posición filosófica, aunque las tesis vinculas a este último corresponden, no al pirronismo, sino a un escepticismo moderado, calificado, por Humee, como razonable y útil para toda investigación filosófica en general (IEH, 2905ss.). El escepticismo moderado denuncia la insuficiencia de la evidencia sensorial, y enseña la falta de fundamento de nuestra espontánea convicción acerca de la existencia de un mundo externo, más allá de nuestras representaciones. El escéptico procura poner en evidencia las pretensiones excesivas de la razón, a través de argumentos que revelan las limitaciones implícitas en nuestros razonamientos científicos y en nuestro conocimiento de las cuestiones de hecho. Incluso en las ciencias de la cantidad, la razón conduce en ocasiones a conclusiones paradójica (IEH, 215)[20].

---

19 "Por lo general, hay un grado de duda, de cautela y de modestia, del que nunca debería carecer un pensador cabal en lo tocante a todas sus indagaciones y decisiones. Otra especie de escepticismo mitigado, que puede constituir una ventaja para la humanidad […], es la limitación de nuestras investigaciones a aquellas cuestiones que mejor adaptadas están a la limitada capacidad del entendimiento humano" (IEH, 220).

20 Ahora bien, cuando los argumentos escépticos llegan demasiado lejos, y alcanzan posiciones extremas, como las del pirronismo, su refutación se torna sencilla, pues la acción, los quehaceres y ocupaciones de la vida cotidiana muestran que ciertas creencias resultan naturales e inevitables, en virtud de su utilidad. La vida humana no podría sostenerse si una radical suspensión del juicio resultara en la inacción. Estas son, pues, las limitaciones de la especulación escéptica, que debe conceder el hecho de

Si bien el escepticismo humeano es radical en muchas de sus conclusiones[21], en lo que respecta puntualmente a la cuestión de la intolerancia, la solución propuesta por Hume recomienda, como hemos observado, la mayor cautela. Fundada en premisas empiristas y escépticas, su solución no apuesta –reiteramos– por una progresiva racionalización de la fe, sino que invita al reconocimiento de los límites insuperables de la razón.

4. Algunas consideraciones finales

A partir del análisis previo podemos concluir que, en las reflexiones humeanas en torno a la religión, la superstición y el fanatismo, subyace una concepción de la tolerancia como un valor político fundamental, una condición necesaria para la paz, un principio que debe ser reivindicado a fin de garantizar la estabilidad del orden jurídico-político (Sabl, 2009). Antes de concluir, quisiéramos señalar la relevancia de tales reflexiones en vistas de los desafíos que enfrentan, en la actualidad, las sociedades democráticas, atravesadas por un fuerte sesgo muticulturalista[22].

En el marco de un interesante estudio acerca del desarrollo del concepto de tolerancia desde sus orígenes –en la Modernidad temprana– hasta el presente, Zarka sostiene que el ejercicio de la tolerancia requiere, en el contexto contemporáneo, de mecanismos institucionales que garanticen la neutralidad del Estado en materia religiosa y consoliden un espacio público laico, en cuyo marco pueda ser garantizado el derecho de los ciudadanos a la diferencia cultural. Ahora bien, este derecho –

---

que la especie humana "se ve obligada a actuar, razonar y creer, aunque no sea capaz, ni mediante la más diligente de las indagaciones, de encontrar una explicación satisfactoria acerca del fundamento de tales operaciones" (IEH, 218s.).

21 Bastará aquí con recordar las palabras con las que se cierra la *Investigación sobre el entendimiento humano:* "Si recorremos las bibliotecas, persuadidos de estos principios, ¡qué estragos no causaremos! Si tomamos en las manos, por ejemplo, un volumen cualquiera de teología o de metafísica escolástica, preguntémonos: contiene algún razonamiento abstracto acerca de la cantidad y el número? No. ¿Contiene algún razonamiento experimental acerca de hechos o de cuestiones relacionada con la existencia? No. En ese caso, arrójese a las llamas, pues no puede contener más que sofistería e ilusión" (IEH, 225).

22 Señala Reill a propósito de este punto: "Tolerance, conceived as a positive general principle essential to the proper functioning of pluralistic democracy and contemporary Western civil society, is a child of the Enlightenment. But it is a child all too often abandoned in the face of competing exclusionary principles such as religion, race, ethnicity, nationality, and normality. Tolerance and intolerance, therefore, act together in a dynamic relationship that has produced results ranging from the highly beneficial to the tragic. If we, today, tend to prefer policies of toleration to those of exclusion, we must in part thank the Enlightenment, for it was only in that era that tolerance of diversity and the practices associated with such a principle acquired positive value" (Reill, 2009: 3).

señala– está supeditado a valores fundamentales de la democracia: la libertad, la autonomía, la dignidad humana. Si en nombre del derecho a la diferencia cultural se viera comprometido alguno de esos valores, tal derecho perdería legitimidad. Esto invita a plantear una pregunta fundamental, formulada ya por los teóricos modernos de la tolerancia, a saber: ¿cuál es su límite? ¿Qué ideas o acciones pueden ser toleradas y cuáles deben, en cambio, ser rechazadas, a fin de preservar el orden y la estabilidad social? Traducida esta pregunta a un vocabulario político más actual: ¿hasta qué punto una sociedad democrática puede dar cabida a la diferencia sin comprometer con ello sus propios valores y principios constitutivos?

Los textos clásicos de la modernidad en los que se aborda la cuestión de la tolerancia–el *Tratado teológico-político* de Baruch Spinoza, la *Carta sobre la tolerancia* de John Locke, el *Tratado de la tolerancia* de Voltaire– coinciden en señalar que no toda diferencia puede ser tolerada: la tolerancia debe tener un límite, y la intolerancia es, precisamente, aquello que no puede ser tolerado[23]. La imposibilidad de tolerar al intolerante –por paradójica que pueda sonar esta expresión[24]– se funda en el principio de *reciprocidad:* no puede concederse el beneficio de la tolerancia a quién no esté dispuesto, a su vez, a tolerar a otros. ¿Qué significa, entonces, *tolerancia,* y hasta dónde puede extenderse? Ella no parece exigir una aceptación indiscriminada de cualquier idea, posición o acción, sino que se halla ligada al re-

23 Zarka sostiene que hay ciertos valores fundamentales de los sistemas democráticos que deben ser preservados frente a la amenaza de discursos o prácticas intolerantes. Tales valores –la dignidad del ser humano, la autonomía individual, entre otos– no están teñidos de particularismo, ni pueden ser rechazados por alguna cultura en razón de su origen europeo. No se trata de valores eurocéntricos, sino de principios que han de ser universalmente reconocidos.

24 Popper se ha referido a la *paradoja de la tolerancia* en los términos siguientes: "La tolerancia ilimitada debe conducir a la desaparición de la tolerancia. Si extendemos la tolerancia ilimitada aún a aquellos que son intolerantes; si no nos hallamos preparados para defender una sociedad tolerante contra las tropelías de los intolerantes, el resultado será la destrucción de los tolerantes y, junto con ellos, de la tolerancia. Con este planteamiento no queremos significar, por ejemplo, que siempre debemos impedir la expresión de concepciones filosóficas intolerantes; mientras podamos contrarrestarlas mediante argumentos racionales y mantenerlas en jaque ante la opinión pública, su prohibición sería, por cierto, poco prudente, Pero debemos reclamar el *derecho* de prohibirlas si es necesario por la fuerza, pues bien puede suceder que no estén destinadas a imponérsenos en el plano de los argumento racionales, sino que, por el contrario, comiencen por acusar a todo razonamiento; así, pueden prohibir a sus adeptos, por ejemplo, que presten oídos a los razonamientos racionales, acusándolos de engañosos, y que les enseñen a responder a los argumentos mediante el uso de los puños o d ellas armas. Deberemos reclamar entonces, en nombre de la tolerancia, el derecho a no tolerar a los intolerantes. Deberemos exigir que todo movimiento que predique la intolerancia quede al margen de la ley y que se considere criminal cualquier incitación a la intolerancia y a la persecución, de la misma manera que en el caso de la incitación al homicidio, al secuestro o al tráfico de esclavos" (Popper, 1994: 585).

conocimiento de los derechos del otro, *bajo la condición de que* el otro reconozca mis derechos.

Si el discurso moderno de la tolerancia surgió como respuesta al cisma religioso y político desencadenado por la Reforma, en el presente el discurso de la tolerancia reanuda su vigencia a partir de los problemas que suscita el pluralismo étnico, cultural y religioso en los Estados democráticos[25]. Los discursos religiosos han cobrado un auge inusitado durante las últimas décadas; de allí la necesidad de reanudar la discusión acerca de la tolerancia, atendiendo a las necesidades específicas de la agenda política contemporánea[26], y de afianzar mecanismos institucionales que puedan contribuir a la convivencia pacífica entre individuos pertenecientes a diversos grupos étnicos, culturales, religiosos y políticos.

Consideramos que los argumentos esgrimidos en el marco de la filosofía moderna resultan relevantes para el debate actual acerca de la tolerancia, si bien exigen ser revisados y ampliados a la hora de dar respuesta a problemáticas que ob-

---

25 Señala Bödecker, a propósito del vínculo estrecho entre las prácticas intolerantes y el discurso en favor de la tolerancia: "the question of tolerance touches on essential problems of human association, especially those of persecution, repression, intimidation, and the abuse of power; and therefore, the problem of tolerance always coexists with its intrinsic opposite, intolerance. As a linked pair of phenomena, both tolerance and intolerance are, in the final analysis, products of efforts to define normative behaviours in societies where different orientations and systems of values are engaged in struggles to define themselves with respect to that which is other" (Bödecker, 2009: 17).

26 A propósito de esta cuestión, observan Williams y Waldron,"Thus we may have some reason to question the progressivist story of liberal modernity which begins with the discovery of toleration and ties it to the emergence of constitutionally limited government, the recognition of individual rights, and the spread of democracy. In one strand of that story, modernization –both political and economic– was meant to go hand in hand with secularization, the shift to a rational basis of politics and economy and away from religion as an important foundation of political life. Processes of secularization and individualization are supposed to be good news for toleration because they can lessen the religious passions that produce the desire to repress other faiths. Indeed, on some definitions of toleration (as putting up with what one dis-approves) they render toleration itself obsolescent. Yet the global reach of modernization through capitalism has not produced a withering away of religion. True, there has been a decline of religious belief in Europe, though over the last two decades this decline is actually quite modest, and in some countries –notably Italy and Denmark– people have actually become more religious. American exceptionalism holds true: Americans are significantly more religious than Europeans. Almost 60 percent of the U.S. population reports that religion plays a "very important" role in their lives, compared with 33 percent in the United Kingdom, 27 percent in Italy, and 11 percent in France.6 And American religiosity shows no signs of decline. More broadly, though, recent empirical research suggests that modernization has two competing effects on religiosity: to the extent it increases affluence and well-being through economic development, it weakens religious belief, but to the extent it increases cultural-religious diversity (through migration), it is associated with heightened competition between religious groups and intensified religiosity in general populations. So we need not look to the rise of religious fundamentalism, whether Christian or Islamic, to be persuaded that toleration as a response to religious pluralism remains a highly relevant construct (Williams & Waldron, 2008: 3-4).

viamente exceden el contexto en el que fueron desarrollados. La posición asumida por Hume con respecto a la intolerancia religiosa resulta particularmente atractiva en la medida en que no apela a una racionalización de la fe –que hoy podría tornarse difícil, teniendo en cuenta la radicalización de ciertos discursos–, sino a una *suspensión del juicio* acerca de las cuestiones religiosas, esto es: a una moderación de las pretensiones de verdad en el plano de la fe. En este sentido, el escepticismo epistémico tiene aún mucho para decirnos en un contexto que parece exigir, ante todo, cautela y moderación, actitudes fundamentales para la consolidación de la tolerancia, en los diversos planos: religioso, político e ideológico.

Bibliografía

Andre , Shane, "Was Hume An Atheist?", *Hume Studies,* Vol. XIX, No.1, 1993, pp. 141-166.

Ball, Terence, "Political Parties and the Legitimacy of Opposition", en: H. Bödecker, C. Donato & P. H. Reill (eds.), *Discourses of Tolerance and Intolerance in the European Enlightenment,* Toronto: The University of Toronto Press, 2009, pp. 73-99.

Bödecker, Hans E., "Prologue: Towards a Reconstruction of the Discourse on Tolerance and Intolerance in the Age of Enlightenment", en: H. Bödecker, C. Donato & P. H. Reill (eds.), *Discourses of Tolerance and Intolerance in the European Enlightenment,* Toronto: The University of Toronto Press, 2009, pp. 19-26.

Fetscher, Iring, *La tolerancia. Una pequeña virtud imprescindible para la democracia,* traducción N. Machain, Barcelona: Gedisa, 1994.

Fiala, Andrew, *Tolerance and the Ethical Life*, London: Notinuum, 2005.

Gaskin, John, "Hume on religion", en: D. F. Norton (ed.), *The Cambridge Companion to Hume,* Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 313-344.

Heyd, David, "Is Toleration a Political Virtue?", en: M. Williams & J. Waldron (eds.), *Toleration and its Limits,* New Yoprk: New York University Press, 2008, pp. 171-194.

Hume, David, "De la superstición y el entusiasmo", en: D. Hume, *Ensayos Políticos* [*Essays, Moral, Political, and Literary,* 1741-1742], Claridad, 2011, pp. 57-61.

Hume, David, *Diálogos sobre religión natural* [*Dialogues Concerning Natural Religion,* 1779], traductor, C. Mellizo, Madrid: Alianza, 1999.

Hume, David, *Historia natural de la religión* [*The Natural History of Religion. Included in "Four Dissertations",* 1757], traducción de S. Espinosa, Buenos Aires: El cuenco de plata, 2015.

Hume, David, *Investigación sobre el entendimiento humano* [*An Enquiry Concerning Human Understanding,* 1748], traducción de G. Cantera Chamorro, Buenos Aires: Losada, 2010.

Norton, David F., "Hume, human nature and the foundations of morality", en: D. F. Norton (ed.), *The Cambridge Companion to Hume,* Cambridge: Cambridge University Press, pp.148-181.

Penelhum, Terence, "Hume's moral psychology", en: D. F. Norton. (ed.), *The Cambridge Companion to Hume,* Cambridge: Cambridge University Press, pp. 117-147.

Popkin, Richard H. "David Hume: His Pyrrhonism and His Critique of Pyrrhonism", *The Philosophical Quarterly,* Vol. 1, No. 5, 1951, pp. 385-407.

Popper, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos,* Paidos, 1994.

Reill, Hans P., "Introduction", en: H. Bödecker, C. Donato & P. H. Reill (eds.), *Discourses of Tolerance and Intolerance in the European Enlightenment,* Toronto: The University of Toronto Press, 2009, pp. 3-16.

Sabl, Andrew, "The Last Artificial Virtue. Hume on Toleration and Its Lessons", *Political Theory,* Vol. 37, No. 4, 2009, pp. 511-538.

Williams, Melissa & Waldron, Jeremy, *Toleration and its Limits,* New York: New York University Press, 2008. "Introduction", pp. 1-30.

Zarka, Yves-Charles, *Difícil tolerancia,* traducción de A. García Mayo, Madrid: escolar y Mayo, 2008.

Avances en la descentralización durante el demoprogresismo. Los Consejos Escolares y Médicos, 1932-1935

VIVIANA BOLCATTO
CECILIA RAMBAUDO
FCJS-FADU- FHUC Universidad Nacional del Litoral

Resumen

Tras el golpe militar de 1930, la provincia de Santa Fe fue intervenida. Luego de una sucesión de administraciones federales, en noviembre de 1931 se desarrollaron comicios para cubrir todos los cargos electivos. A contrapelo de los resultados electorales en gran parte de las provincias, donde triunfó la coalición conocida como la Concordancia, en el distrito santafesino la gobernación quedó en manos del demoprogresista Luciano Molinas. Su campaña giró en torno a la puesta en vigencia de la Constitución de 1921, vetada, poco después de su sanción, por el gobernador radical Mosca. La recuperación de la Carta Magna, primera medida legislativa impulsada por el titular del ejecutivo, permitió concretar parte del ideario de Lisandro de la Torre, fundador del partido, que tenía como punto neurálgico la descentralización del poder.

A partir de allí, comenzó un proceso de reformulación del Estado a través de un conjunto de reformas que impactaron sobre diversas áreas de gobierno: el Poder Judicial y el Legislativo; el sistema educativo, sanitario y la esfera municipal.

En la presente ponencia, nos centraremos en los cambios generados en materia educativa y sanitaria durante la gobernación de Luciano Molinas. La reestructuración implementada con la creación de Consejos Escolares Electivos de carácter distrital y Consejos Médicos Electivos en las ciudades de Santa Fe y Rosario constituye un avance en la impronta latorrista de descentralización institucional. Específicamente, nos interesa indagar sobre los objetivos que dieron lugar a este proceso, los debates, acuerdos y desacuerdos en su puesta en práctica y sus alcances.

Palabras clave: descentralización institucional / reestructuración estatal / educación / salud

Introducción

Tal como afirman los historiadores Darío Macor y Susana Piazzesi, "el año 1930 es una fecha de claro corte en el proceso histórico argentino que encierra dos crisis de envergadura: la del modelo de desarrollo económico y la del sistema político institucional. Es también el inicio de una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad..." (245: 2012). En este sentido, la década del treinta puede interpretarse como una coyuntura de quiebre con respecto a las políticas liberales de los años previos. Si bien existió desde inicios de siglos una temprana cuestión social (Gónzalez Leandri, Gónzalez Bernaldo y Suriano, 2010) que favoreció el accionar estatal especialmente en higiene, salud y educación, este período se constituyó en el escenario de la reconceptualización estatal. Más precisamente, la crisis internacional de 1929 puede ser leída como un momento revelador y complejo que evidenció la dificultad de resolverla o enfrentarla desde los saberes de la clase política y la necesidad de convocar a nuevos expertos para calmar las incertidumbres y lograr la aceptación de nuevas instituciones y acciones políticas (Caravaca, 2012). Durante estos años se tornó cada vez más imprescindible la presencia de grupos de técnicos o profesionales con un nivel de especificidad cada vez mayor que tomaron a su cargo acciones prácticas antes que fueran teorizadas.

En el plano político, el golpe de Estado de 1930 puso fin al período de presidencias radicales e inició modificaciones en el escenario político con la abstención del partido[1] hasta ese entonces gobernante y la consolidación de dos fuerzas de coalición: la Concordancia –integrada por conservadores, radicales antipersonalistas y socialistas independientes- y la Alianza Civil –compuesta por socialistas y demoprogresistas-. En noviembre de 1931 se desarrollaron comicios para cubrir cargos nacionales y provinciales, sólo en la provincia de Santa Fe y en Capital Federal se impuso la Alianza Civil[22], como propuesta opositora al bloque nacional liderado por Agustín P. Justo.

Tras las elecciones, en el distrito santafesino la gobernación quedó en manos del demoprogresista Luciano Molinas. Vale aclarar que la puesta en vigencia de la Constitución de 1921, vetada poco después de su sanción por el gobernador radical Enrique Mosca, fue la principal promesa del Partido Demócrata Progresista –PDP-

1 El radicalismo definió la abstención electoral como una acción destinada a cuestionar la proscripción de la candidatura presidencial de Marcelo T. Alvear

2 [2]En Santa Fe el peso dentro de la Alianza Civil lo tuvo el PDP puesto que la presencia del Partido Socialista en el distrito era minoritaria. Asimismo, en la Concordancia se destacó el antipersonalismo

durante la contienda electoral. En este marco, la recuperación de la Carta Magna, primera medida legislativa impulsada por el titular del ejecutivo, permitió concretar parte del ideario de Lisandro de la Torre, fundador del partido, que tenía como punto neurálgico la descentralización del poder. En este sentido, son elocuentes las palabras de Molinas en la apertura del período legislativo:

> ... se ha dado preferente dedicación a todo lo relacionado con la vigencia de la constitución de 1921.
> He anunciado mi decidido propósito de enviar a V. H. en la primera sesión ordinaria el mensaje y proyecto de ley que dispone su vigencia.
> (...) Ninguna dificultad de orden legal y práctico impide su adopción. El tiempo transcurrido no ha enervado su legitimidad, que en todo momento se reclamó. Podrían invocarse precedentes. Y si no lo hiciéramos hoy, habríamos defraudado la voluntad popular o cedido a la presión de pequeños intereses que faltos de razón esgrimen la amenaza a la que no cederemos jamás.
> No está fuera de lugar decir y repetir que ella no condensa las aspiraciones de la política, que nos ha traído hasta este alto cargo. No conseguiremos implantar la elección directa de gobernador, la creación de secciones electorales de igual número de habitantes como base de le representación legislativa, la representación de las minorías, la elección popular de jueces de paz, el nombramiento de los miembros del Superior Tribunal de Justicia y de la Cámara de Apelaciones de Rosario, por asambleas constituidas por los miembros del P. Judicial, funcionarios auxiliares, letrados y abogados de la matrícula, la creación de una superintendencia de I. Pública, consejos escolares electivos con facultades de crear escuelas y nombrar sus maestros, la elección popular de contador y tesorero de la provincia, y en fin, de todo aquello que haría la efectiva descentralización administrativa, devolviendo al pueblo la mayor suma de facultades para el gobierno propio."[3]

A partir de la aprobación de la ley que puso en vigencia la Constitución, comenzó un proceso de reestructuración del Estado a través de un conjunto de reformas que impactaron sobre diversas áreas de gobierno: el Poder Judicial y el Legislativo; el sistema educativo, sanitario y la esfera municipal. En el presente trabajo nos centraremos en los cambios generados en materia educativa y sanitaria. La reformulación implementada con la creación de Consejos Escolares Electivos de carácter distrital y Consejos Médicos Electivos en las ciudades de Santa Fe y

3 El Litoral, 01/04/1932, p. 2

Rosario constituye un avance en la impronta latorrista de descentralización institucional. Específicamente, nos interesa indagar sobre los objetivos de su implementación, los debates, acuerdos y desacuerdos en su puesta en práctica y sus alcances. Teniendo en cuenta los objetivos que vertebran la ponencia, recuperaremos, primero, el significado del concepto de descentralización para la Liga del Sur (LS) y el PDP. Luego, analizaremos las características del sistema educativo y la salubridad pública antes de la década del treinta. Finalmente, abordaremos las transformaciones en ambos ámbitos durante la gestión gubernamental de Luciano Molinas y plantearemos algunas conclusiones parciales.

La descentralización: un punto neurálgico del ideario demoprogresista

Desde sus orígenes, la LS y, luego, el PDP levantaron como sus principales banderas la reforma constitucional y la defensa de la descentralización del poder. Específicamente, la LS se fundó a fines de 1908 en la ciudad de Rosario. En un contexto caracterizado por una fuerte conflictividad política y social, la nueva agrupación se presentó como una alternativa -no sólo al situacionismo[4] sino también al radicalismo[5] -que bregaba por los intereses del sur provincial, sobre todo en lo que refiere a la representación política puesto que, desde la perspectiva liguista, la misma no era acorde con el exponencial crecimiento económico y social experimentado por la región en las últimas décadas del siglo XIX y primera del XX[6].

Entre los principales puntos del programa de la LS figuraban: "1- Régimen comunal autónomo en toda la Provincia, con supresión de los departamentos como unidades políticas y administrativas; 2- Proporcionalidad de la representación; 3- Voto de los extranjeros; 4- Representación de las minorías; 5-Inamovilidad de los jueces; 6- Traslación de la capital al Rosario; 7- Nuevo censo provincial; 8- Reforma electoral; 9- Ampliación de los recursos municipales y participación de las comunas en la contribución directa y patentes; 10- Revisión de las leyes de impuestos; 11-

4 Forma de denominar a los diferentes partidos conservadores que gobernaban la provincia.

5 Varios de los integrantes del grupo fundador de la LS, entre ellos Lisandro de la Torre, Agustín Landó y Joaquín y Fermín Lejarza, formaron parte de la Unión Cívica Radical, partido del cual se alejaron por discrepancias con la conducción Yrigoyenista.

6 Según el censo municipal de 1906 la ciudad de Rosario tenía 150686 habitantes frente a los 44277 con que contaba Santa Fe para el año 1907. Datos extraídos de Videla, Oscar (2006), El Siglo Veinte: problemas sociales, políticas de Estado y economías regionales, 1912-1976, Rosario, Prohistoria Ediciones – Diario La Capital.

Anexión de los departamentos San Martín y San Jerónimo a la circunscripción judicial del sur."[7] Como se puede percibir a simple vista, en la totalidad el aspecto más relevante apuntaba a la defensa de la autonomía comunal y, por ende, a la descentralización política. Dicho en otros términos, "si un concepto podía expresar al conjunto de propuestas planteadas por los liguistas, ese era precisamente el de „descentralización" política, un concepto caro a la tradición cultural liberal y que implicaba tanto división de poderes y delimitación de áreas de injerencia como garantía frente al autoritarismo y las arbitrariedades de los poderes centrales..." (Bonaudo y Mauro, 2014: 127).

La educación en Santa Fe entre fines del siglo XIX y principios del XX

Para poder comprender los cambios en el sistema educativo durante la gobernación de Luciano Molinas resulta imprescindible desarrollar las características que revistió el mismo en el período precedente.

Entre 1884 y 1886, tal como señala Mauro (2014), se promulgaron dos leyes escolares que, en sintonía con la ley nacional, admitieron la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria, pero rechazaron la laicidad. Específicamente, la de 1886 definió "la creación del Consejo General de Educación, a cargo de la dirección administrativa de la enseñanza primaria, responsable de expedir títulos a los maestros, dirigir el *Boletín de Educación*, contratar docentes y solicitar su nombramiento por parte del gobernador, y supervisar los consejos de distrito" (Carrizo, 2017: 266). Asimismo, sostuvo entre los contenidos mínimos la enseñanza de la religión católica, aspecto considerado fundamental para la formación del carácter de los niños. Tal cuestión pone en jaque la idea de una educación laica a comienzos del siglo XX en el territorio santafesino. Recién en el marco de la primera experiencia gubernamental radical, entre 1912 y 1916, se intentó avanzar en ese terreno, pero las iniciativas que apuntaron a laicizar la educación primaria no lograron prosperar por el peso de la tradición católica y el carácter faccioso de la Unión Cívica Radical de Santa Fe–UCRSF- (Carrizo, 2011).

Bajo el nuevo clima que generó la sanción de una nueva ley electoral conocida como Sáenz Peña, el 31 marzo de 1912, se desarrollaron en la provincia de Santa Fe elecciones para normalizar la situación tras una intervención federal que se

7 El programa se detalla en la Carta Orgánica sancionada a mediados de 1911.

extendió por más de un año. Los resultados fueron favorables para la UCRSF, el colegio electoral consagró la formula Manuel Menchaca – Ricardo Caballero. A partir de allí, entre 1912 y 1930 distintas facciones del radicalismo gobernarán la provincia.

Tal como lo señala Carrizo (2011), ya en el marco de una agitada campaña electoral, Menchaca manifestó el lugar relevante ocupado por la educación en el programa que la UCRSF pretendía concretar. Desde su perspectiva, la cuestión educativa resultaba fundamental para el progreso. En este sentido, la escuela era vista como un instrumento primordial en la formación de ciudadanos puesto que allí, a través del accionar conjunto de maestros y bibliotecas, se lograba el desarrollo de las virtudes cívicas. Una vez electo gobernador, la importancia otorgada a la problemática continuó vigente[8]. Respecto a la instrucción pública, en el discurso enunciado con motivo de la inauguración de las sesiones ordinarias de la legislatura, expresó el interés por dar respuesta a los problemas en materia edilicia, fomentar la formación de maestros rurales y la necesidad de revisar los planes de estudios escolares.

Para los sectores liberales[9], que veían con expectativas la experiencia de gobierno de la UCRSF, la ley de Educación Común de 1886 debía ser discutida en pos de eliminar la religión católica como espacio curricular obligatorio en las escuelas primarias. En otras palabras, "...la continuidad de la ley de 1886 fue uno de los datos que desde la mirada de los sectores liberales mereció colocarse en tela de discusión puesto que allí radicaba una batalla por el sentido y los propósitos de la educación" (Carrizo, 2011: 4). En esta línea, dos legisladores radicales, entre 1912 y 1916, presentaron proyectos que no lograron prosperar[10]. Cabe destacar que una de las propuestas fue apoyada por habitantes del sur de la provincia, territorio donde la presencia de la Liga del Sur (LS) era notoria. Tal como lo afirma Carrizo, "la impronta liberal del proyecto, expresada en la disolución del vínculo Iglesia-Estado, implicaba una coincidencia entre actores que en el campo electoral libraban sus batallas por el poder político" (p. 6).Los fracasos de las tentativas reformistas, durante esta etapa, dan cuenta del peso de la tradición católica en la provincia y de la lógica facciosa al interior de la UCRSF, cuestión que obstaculizó que la totalidad de los integrantes de la agrupación partidaria apoyen la materialización de una

8 La importancia otorgada a la educación por las distintas gestiones gubernamentales que se sucedieron desde 1912 se reflejó en un incremento del presupuesto destinado al área.

9 De acuerdo a lo establecido por Bertoni y De Privitellio (2009), a estos liberales los aglutinaba la defensa de la laicidad, la libertad de creencia y la autonomía del pensamiento.

10 [10]Los proyectos fueron presentados por los diputados Greca y Ferrarotti.

nueva legislación educativa.

La reforma constitucional de 1921: laicidad de la educación común y sistema de consejos escolares electivos

A mediados de 1920, el proyecto de ley presentado por el gobernador Mosca en el que se estipulaba la necesidad de reformar la Constitución provincial de 1900/1907, con la única excepción del artículo cuarto que establecía a la ciudad de Santa Fe como lugar de residencia de las autoridades provinciales, se sancionó. En este contexto, los distintos partidos locales, entre ellos el PDP, coincidieron en la relevancia de concretar la modificación de la Carta Magna. Como ya hemos señalado, desde sus inicios, la LS y, luego, el PDP bregaron por concretar una transformación de la Ley Suprema provincial en base a un eje estructurante que consistía en la descentralización del poder.

Tal como lo señala Mauro (2007), el desempeño de la Asamblea Constituyente fue tortuoso. Los conflictos electorales entre el PDP y el radicalismo, a lo que se le añadió la creciente faccionalización al interior de este último, afectaron el normal desempeño del cuerpo. Al respecto el diario Santa Fe manifestaba:

> "Los radicales no permanecerían de común acuerdo, pues el acuerdo entre ellos era condición indispensable para que la reforma se llevara a efecto. Pero sus diferencias ostensibles sobre puntos esenciales, auguraban una ruptura definitiva a más o menos plazo. Es la que se ha producido últimamente (...). La parte de representación electoral, ha sido la causa de la división correligionaria. También han contribuido decisivamente los asuntos religiosos."[11]

A pesar de las dificultades que atravesó la Asamblea Constituyente, "el resultado de la Convención fue un texto constitucional innovador y políticamente „avanzado" dentro delos límites de la matriz liberal reformistas" (Mauro, 2007: 93). Tal como señalan Bonaudo y Mauro (2014), si bien la nueva Carta Magna no incorporó la totalidad de los puntos del programa demócrata, tenía un claro perfil laico y suponía la puesta en marcha de notables cambios que implicarían una reestructuración del Estado. Entre sus cláusulas incluía: la libertad de culto y la eliminación del requisito de profesar la religión católica para ser candidato a

11 Santa Fe, 15/07/1921

gobernador y vice, una mayor autonomía del Poder Legislativo e intendencias electivas.

En materia educativa introducía dos novedades. Por un lado, afirmaba la laicidad de la educación común. Por otro, disponía la creación de un sistema de consejos escolares electivos mediante el cual se aspiraba a la descentralización educativa. En este punto, recuperaba una vieja propuesta de la LS que, desde su surgimiento, había sostenido que los problemas educativos eran una consecuencia de las falencias del régimen centralista y, por ende, la solución radicaba en la creación en cada comuna de consejos escolares electivos y autónomos. En Índole y propósitos de la Liga del Sur Enrique Thedy[12] expresaba:

> "En la petición de reformas presentada a la legislatura, la Liga constata el fracaso del régimen centralista. „Lo demostramos –dice- con el espectáculo de las elecciones, donde los factores eficaces son siempre los empleados policiales y administrativos; (...); con el apoderamiento de la influencia política y de los mayores beneficios administrativos por la ciudad donde reside el poder central, en detrimento de las regiones más pobladas y productoras de la provincia, cuyas necesidades de educación, de justicia y de progreso general, no se han llenado jamás satisfactoriamente; con el estado de la educación, que nos proporciona la vergüenza de que Santa Fe sea la provincia argentina donde el analfabetismo arroja la cifra más elevada..."[13]

Poco tiempo después, el texto constitucional fue vetado por el gobernador Mosca. El argumento jurídico utilizado fue que la Convención Constituyente no cumplió con el plazo convenido para desarrollar su labor puesto que, por diversos conflictos internos, prorrogó sus sesiones. Unos días antes del veto el diario Santa Fe publicaba:

> "¿A qué fundamentos legales se acoge el gobernador para vetar la reforma a la que hasta su última sesión le ha prestado todo su apoyo? A ninguno. Es decir, pretende hacer valer el hecho discutido en pro y en contra de que la constituyente prorrogó sus sesiones, después de haber cumplido el tiempo determinado por la ley que le dio vida."[14]

---

12 Thedy fue uno de los principales dirigentes de la LS

13 Thedy, Enrique, Índole y propósitos de la Liga del Sur, Revista Argentina de Ciencias Políticas, Nº 1, 1910.

14 Santa Fe, 21/08/1921

Más allá de la existencia de desprolijidades jurídicas, el enfrentamiento con la Iglesia Católica y el costo político que podía tener para el radicalismo la continuidad del conflicto con dicha institución son factores claves para explicar el decreto del Ejecutivo (Mauro, 2007). De esta manera, la puesta en vigencia de la nueva Carta Magna recién se concretará una década después durante la gestión del demoprogresista Luciano Molinas.

La salud en Santa Fe entre mediados del siglo XIX y principios del XX

Al igual que en el ámbito educativo, las novedades que supuso la gobernación de Luciano Molinas en materia sanitaria sólo pueden comprenderse si tenemos presentes las características organizativas de la salubridad pública en el período anterior.

Desde mediados del siglo XIX existieron en al ámbito provincial dos Consejos de Higiene residentes en las ciudades de Santa Fe y Rosario. La supremacía urbana de ambas ciudades, cabeceras de la región Norte-Centro y Sur, respectivamente, las convirtieron en sede de las instituciones creadas por el Poder Ejecutivo Provincial. El origen de estos "consejos departamentales" fue la consecuencia del brote de cólera que afectó a la ciudad de Rosario en 1867 (Prieto 1996, Cervera 1973). Según la ley provincial del 4 de diciembre de 1889, estos organismos estaban dotados de las funciones necesarias para la implementación de políticas de "salubridad pública". La ley fijaba criterios para la regulación del "arte de curar": médicos, farmacéuticos, dentistas, flebotomistas y parteras, además del requerimiento de disponer de una estadística médica.

Cada uno de estos Consejos departamentales estaba integrado por un presidente, dos vocales médicos, un farmacéutico, y un suplente a cargo del médico de policía del departamento. Resulta novedoso para la época, la participación de los profesionales en el sistema de elección de los miembros del Consejo. Estos, duraban un año en sus funciones y eran nombrados a pluralidad de votos por el Cuerpo Médico de la ciudad, los resultados de la decisión del cuerpo eran comunicados al Gobierno provincial para su aprobación. Existía autonomía en el gobierno, sin embargo, la decisión final en los nombramientos correspondía al Poder Ejecutivo Provincial. Los Consejos debían asesorar al gobierno en cuestiones de higiene pública y controlar el ejercicio legal de la medicina.

Como menciona Armus, éstas instituciones reflejan el avance de ideas

higienistas con el "objetivo de terminar con los cíclicos azotes epidémicos y transformar las ciudades en espacios limpios" (2000:516). En el caso de la ciudad de Rosario, un nuevo brote de cólera (1885-1887) fue el motivo que determinó al gobierno municipal a crear instituciones propias para la atención sanitaria de la población, que quedó a cargo de la Oficina de Higiene Municipal, luego convertida en Asistencia Pública.

La bicefalia que caracterizó a los Consejos departamentales existentes en las dos ciudades cabeceras y la desconexión con la autoridad gubernamental llevó en 1887 a su reemplazo por un Consejo General de Higiene (CGH) de la Provincia, ubicado en la ciudad capital, bajo la órbita de Ministerio de Gobierno, Justica y Culto (Cervera, 1973) y un Consejo dependiente en la ciudad de Rosario.

Cada uno de estos consejos estaba integrado por cuatro profesionales, tres médicos y un farmacéutico, y contaban con el apoyo de un secretario y un asistente para el área de bacteriología. A diferencia de los miembros de los Consejos de Higiene existes en 1868, en este caso todos los profesionales eran elegidos y designados por el Poder Ejecutivo provincial.

De esta forma, la acción estatal en torno a la cuestión sanitaria quedó organizada como un entramado que articulaba el control del Poder Ejecutivo Provincial con el Consejo General de Higiene, ubicado en la ciudad capital, y el Consejo de la ciudad de Rosario, cada uno tenía atribuciones sobre los restantes poblados pertenecientes a sus jurisdicciones. La Primera Circunscripción comprendía los poblados de las regiones Norte-Centro y la Segunda Circunscripción a las poblaciones de la Región Sur. Es de destacar, que los poblados o las Comunas y Comisiones de Fomento también poseían facultades para actuar en la sanidad de sus poblaciones. Esto significó que muchas veces los Consejos de Higiene debían solicitar autorización a estas entidades, incluso hasta para blanquear o desratizar sus dependencias. Existía una norma municipal desde 1867, que se reiteró hasta 1914, que obligaba a "blanquear [con cal] el frente de las casas una vez al año" (Cervera, 2011:270).

La experiencia demoprogresista en Santa Fe: los Consejos Escolares y Médicos

Como ya hemos señalado, durante la década del treinta se produjo una metamorfosis en la relación entre Estado y sociedad. En el marco de significativas transformaciones, la reestructuración estatal durante la gestión gubernamental de

Molinas, tal como lo han señalado Macor y Bacolla (2009), se fundamentó en un conjunto de principios liberales que destacaban como actor clave del proceso a la sociedad civil. Pese a ello la experiencia demoprogresista incluyó en algunas áreas instrumentos de intervención estatal que, dado el carácter descentralizado en su implementación, adquirieron características particulares respecto al territorio nacional.

La primera medida adoptada por Luciano Molinas, tal como señalamos en la introducción, fue la puesta en vigencia de la Constitución de 1921. Así, comenzó una etapa de notables innovaciones que implicaron una reestructuración del aparato estatal. En este contexto, se desarrolló un proceso de descentralización que impactó en el ámbito educativo y en el sanitario.

Los Consejos Escolares electivos

La anhelada descentralización del sistema educativo, cuestión defendida por liguistas y demoprogresistas, pudo materializarse con la llegada a la gobernación de Luciano Molinas. Durante su gestión gubernamental, se impulsó una vasta reforma puesto que, desde su óptica, la legislación de 1886 no era acorde a la realidad del momento. Entre los argumentos esgrimidos para sostener la importancia de una nueva Ley Orgánica de Educación impulsada por el Ejecutivo se mencionaba:

> "Démosle [a la escuela] la autonomía necesaria para que se desenvuelva sin ataduras que dificulten sus movimientos y que le impidan el llegar a ser fuerza creadora y dinámica. Démosle también al pueblo, en un concepto elevado de democracia, la forma de sentir los problemas educacionales para que los comprenda y fiscalice y para que una la escuela al hogar, comprendiendo sus necesidades y obligaciones. Todo esto lo conseguiremos con la creación de los consejos escolares de distrito que vigilen la enseñanza y administren los intereses de la escuela, con autonomía. Esta reforma será una verdadera conquista en el orden educacional. Nadie más celoso de la prosperidad y perfeccionamiento de la escuela, que los padres de los educandos y los vecinos del lugar donde ella funciona."[15]

La principal reforma en educación, establecida inicialmente a través de un decreto del Ejecutivo en 1933, radicó en la creación de un sistema de consejos

15 Santa Fe, 20/11/1932

escolares electivos de carácter distrital. La elección de los integrantes-cinco o tres miembros titulares según sea la categoría de municipio- se desarrollaba al mismo tiempo que la de las autoridades municipales y cualquier vecino podía ser electo puesto que no primaban criterios profesionales para su constitución. Este último punto generó discusiones que se plasmaron en la prensa. El principal cuestionamiento apuntó a las razones partidistas que solían prevalecer en la selección sin tener presente a los verdaderos actores involucrados, es decir, padres y maestros. Al respecto, El Litoral señalaba:

> "El gobierno en la escuela es necesario limitarlo a personas de reconocidas aptitudes, a los padres y los maestros. El temor de que estos por ser partes pudieran proceder con vistas al propio interés, no tiene apoyo en el sentido común, porque el espíritu del maestro debido a la función profesional que ejerce, se conforma con arreglo a finalidades decorosas (...).
> No es posible, a la luz de la razón, que las afinidades en materia de interés por la vida del niño, y el futuro del hombre que es la finalidad de la escuela, se produzca por efecto de una campaña electoral, en la que no pocas veces la designación de fulano o sultano, se debe exclusivamente al dominio que éste ejerce sobre un grupo de indeseables..."[16]

Entre las acciones pedagógicas de estos se destacaba el nombramiento de maestros. Asimismo, contaban con facultades impositivas para disponer de recursos complementarios a los derivados del Fondo de Educación Común. Tal como lo plantea Macor, "la descentralización educativa completa el proceso municipal con el que viene a coincidir, a partir de la concepción gubernamental según la cual „el sostenimiento de la educación primaria debe ser una función municipal"" (1993: 44).

Los Consejos Médicos

En el devenir histórico, y enrolados detrás de la necesidad de descentralización del poder, el demoprogresismo presentó en 1932 un proyecto de ley para separar el gobierno de las profesiones médicas del gobierno provincial. En el mismo se promovía la creación de Consejos Médicos radicados en las ciudades de Santa Fe y Rosario, cuyas autoridades serían elegidas por los mismos profesionales

16 El Litoral, 17/04/1934

matriculados en cada circunscripción.

El proyecto fue presentado como autoría del diputado demoprogresista Hildebrando Rubino[17] y del médico Enrique P. Fidanza[18]. Ambos ocupaban cargos en el Consejo de Higiene de Rosario, Fidanza como presidente y Rubino como asesor ad-honorem. Desde allí pudieron informarse sobre los problemas sanitarios de la población y las dificultades, defectos y vicios existentes en la estructura institucional del sistema sanitario. En este sentido, se cuestionaba la inacción del gobierno sanitario de la provincia y de las instituciones que representaban a los profesionales, que generalmente estaban restringidas a recibir informes de las Comisiones de Fomento y a otorgar permisos a médicos y farmacéuticos para poner placas en sus domicilios como pequeñas tareas de control. También se consideraban inadecuadas a las instituciones existentes para supervisar el ejercicio legal de las profesiones del arte de curar y controlar el desarrollo del curanderismo como práctica ilegal de la medicina.

El trabajo conjunto del diputado Rubino y el doctor Fidanza sintetizaba el esfuerzo unívoco de la política y el saber médico en la búsqueda de respuestas a la cuestión sanitaria. Según argumentó Hildebrando Rubino:

> "Las profesiones estarán, pues, controladas por su propia voluntad. Los médicos y demás profesionales serán quienes se den ese necesario Gobierno, cuya finalidad no es otra que la de mantener permanentemente el prestigio de las profesiones."[19]

El proyecto de ley presentado en el recinto legislativo proponía la creación de Consejos Médicos, cuyas autoridades serían elegidas por los mismos profesionales matriculados. Serían los mismos médicos quienes estarían a cargo del gobierno de su profesión. De esta forma el gobierno provincial creaba y reglamentaba una política de profesionalización de la salud. Otorgando a los profesionales la posibilidad de elegir a sus autoridades y autogobernarse. El objetivo central era

---

17 Hildebrando Rubino, diputado demoprogresista por la ciudad de Rosario

18 Médico especialista en enfermedades de la piel, sífilis y lepra. Nació en Buenos Aires 1883, se doctoró en la Universidad Nacional de Buenos Aires en 1905 con su tesis "Estrecheces del esófago". Fue profesor titular de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional del Litoral en Rosario desde 1922. Presidente del Consejo de Higiene de la ciudad de Rosario, creador del Leprosario del Hospital Carrasco. Médico fundador del servicio de enfermedades de la piel y la sífilis de la Asistencia Pública, el Hospicio de Huérfanos y los hospitales de Caridad (actual Provincial), Español e Italiano Garibaldi, todos de la ciudad de Rosario. http://rosarioysuzona.blogspot.com.ar/2015/04/el-doctor-enrique-pedro-fidanza- 1883.html?m=0 17 de octubre 2017

19 *El Orden*, 16/09/1932.

separar la profesión de los gobiernos a los fines de salvaguardarlas de intereses políticos y partidarios.

La descentralización otorgaba a los mismos médicos la capacidad de regular validez de los títulos, las atribuciones que le correspondía a cada profesión, la cantidad de horas de atención médica, cómo actuar en caso de ausencia temporaria de consultorio, el compromiso en la denuncia de enfermedades infecto-contagiosas y elaboración de estadísticas de morbilidad. Reglamentaba la obligatoriedad de otorgar certificados de defunción a los médicos.[2020]

También planteaba cuestiones referidas a los domicilios de consultorios y farmacias, y anuncios publicitarios. Sólo los médicos, dentistas y parteras podían anunciar y publicitar consultorio, previa autorización del Consejo Médico. Estaba prohibido aceptar cargos públicos municipales o provinciales a los médicos que tuvieran consultorios.

Con respecto a la política de descentralización de las profesiones, el demoprogresismo otorgaba autonomía en su gobierno, a través de una minuciosa y detallada reglamentación de las atribuciones y funcionamiento de los Consejos Médicos y sus representados. Se creaba por ley una estructura que regulaba las facultades y competencias de la medicina, la odontología, la obstetricia, la veterinaria y las ramas auxiliares.

Respecto a los integrantes del Consejo Médico, el nuevo organismo estaría compuesto por cinco miembros: tres médicos, un odontólogo y un farmacéutico, elegidos por votación directa de los profesionales de cada rama. Cada uno duraría tres años en sus funciones, con posibilidad de reelección. Para ser miembro del Consejo se exigía tener diez años en el ejercicio de la profesión y de residencia en la provincia. Esto implicaba que se otorgaba autonomía a la profesión médica, al dejarla a cargo de su gobierno. Sólo los médicos, odontólogos y farmacéuticos matriculados participarían en la elección de las autoridades del cuerpo. Se establecía la obligatoriedad de matriculación, prohibiendo el ejercicio de la medicina, aún como práctica gratuita, a los que no lo hicieren.

Además de su propio gobierno, los Consejos tendrían facultades para controlar el ejercicio de la medicina y aplicar sanciones -pautadas en la misma ley de sanidad- contra los que incurrieran en su ejercicio ilegal. Con el interés de dotarlos

---

20 Denuncia Rubino que, ante la costumbre de no expedir el certificado de defunción hasta no haber cobrado las deudas del enfermo, se demoraba la inhumación o se recurría al juez de paz. Menciona el ejemplo de un pueblo donde el juez de paz dictamino: "Señor sepulturero: Sírvase dar sepultura al cadáver del portador". (DSCDSF,1932:1481)

de las condiciones necesarias para el combate eficaz del curanderismo y todo aquello que signifique ejercicio ilegal de la medicina, les otorgaba poder de policía en relación a la prevención de los delitos contra la salud pública (hasta ahora a cargo de la policía judicial), de instrucción de los sumarios y de determinar la detención de los inculpados, para ponerlos a disposición del Juez competente. A la vez se proyectaba modificaciones al Código de Procedimiento en lo Penal, no habría excarcelación en los delitos contra la salud pública.

Entregar al gremio médico el gobierno de su propia profesión, fue éste el ámbito en el que la democracia progresista levantó la bandera de la democratización –en coherencia con lo planteado en otras políticas del gobierno-, además de la concentración de funciones, incluso haciéndolos responsables de funciones judiciales.

El proyecto fue divulgado por la prensa previamente a su discusión parlamentaria conjuntamente con el organigrama del nuevo cuerpo. En el transcurso de pocos meses y casi sin modificaciones el proyecto fue convertido en la Ley N°2287 en diciembre de 1932.

Al año siguiente, en su mensaje de apertura de las sesiones ordinarias de la Legislatura en el año 1933 y en referencia a la nueva ley Luciano Molinas elogió los comicios llevados a cabo por los médicos, odontólogos, farmacéuticos, parteras y veterinarios matriculados quienes eligieron a sus representantes del Consejo Médico. Según datos oficiales, en las primeras elecciones llevadas a cabo en 1933 votó el 85,32% del total de empadronados la Capital y el 85,91% en Rosario.

La nueva ley regulaba el ejercicio de la medicina, odontología, obstetricia, veterinaria y ramos auxiliares a los habilitados por título de Universidades Nacionales o reconocidos por éstas.

Algunos comentarios finales

Como hemos planteado a lo largo del trabajo, el concepto de descentralización política resulta clave para los demócratas progresistas desde sus orígenes. En el pasaje de partido de oposición a partido de gobierno, la educación se convertirá en una de las áreas en la que podrán materializar tal aspiración. Desde la lectura realizada por los demoprogresista, las falencias en el sistema educativo santafesino, que se evidenciaban en la alta tasa de analfabetismo, eran producto de la existencia de un régimen centralista. Así, la creación de los Consejos Escolares electivos, que posibilitaban la participación de los vecinos en la gestión educativa, era vista como

el remedio frente a todos los males. En esta área cobraba protagonismo la sociedad civil pero, a diferencia del ámbito sanitario, no primaban los criterios profesionales.

Con respecto al ámbito sanitario, el demoprogresismos también llevó a cabo políticas de descentralización con la creación de Consejos Médicos electivos. Aunque en este caso la profesión ocupo un lugar central. Tomando como referencia la definición de Freidson (2001), las profesiones pueden ser pensadas en dos sentidos: por un lado, un sentido estático que refiere a ciertas ocupaciones con relativo prestigio y que son llevadas a cabo por sujetos que han recibido una determinada educación en un nivel superior; por otro, un sentido dinámico, alude, entre otras cosas, al proceso a través del cual la sociedad define quién puede ser considerado profesional y quién no, y cómo se pone en acto una profesión. El demoprogresismo otorgó a los médicos, odontólogos y farmacéuticos la posibilidad de elegir a sus propias autoridades a partir del libre ejercicio del sufragio y autogobernarse. Paralelamente, el temor por el avance de enfermedades y epidemias, algunas de ellas con graves consecuencias sociales delimitó el campo de la salud. El control, la regulación y el ejercicio de la salud quedo en manos de profesionales con saber acreditado.

Bibliografía

Armus, Diego (2000): "El descubrimiento de la enfermedad como problema social", en: Lobato. Mirta (dir.), *El progreso, la modernidad y sus límites (1880-1916*),Nueva Historia Argentina, Tomo 5, Sudamericana, Buenos Aires.

Bertoni, Lilia Ana (2009): ¿Estado confesional o Estado laico? La disputa entre librepensadores y católicos en el cambio del siglo XIX al XX, en: Bertoni, Lilia Ana y De Privitellio, Luciano (comps.), *Conflictos en democracia. La vida política argentina entre dos siglos*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Bonaudo, Marta y Mauro, Diego (2014), "Las paradojas del Reformismo Liberal. De la experiencia de la Liga a la construcción del partido", en: *Revista Estudios Sociales*, Nº 46, Santa Fe, UNL.

Caravaca Jimena (2012) "La Argentina keynesiana. Estado, política y expertos económicos en la década de 1930", en: Plotkin, Mariano y Zimmerman, Eduardo (comp.), *Las prácticas del Estado. Políticas, sociedad y elites en la Argentina del siglo XX,* Buenos Aires, Edhasa.

Carrizo, Bernardo (2011), "Tormenta de verano. Proyectos de educación laica en los inicios de la democracia electoral. Santa Fe, 1912-1916", en: Carrizo, Bernardo y Giménez, Juan Cruz (coords.), *Auroras en Provincia. Proyectos educativos y discursos pedagógicos en la formación docente santafesina (1909-2009)*, Santa Fe, Colección Frontera, Ediciones María Muratone.

Carrizo, Bernardo (2017), "Perspectivas educativas y proyectos de ley en la temprana democracia electoral", en: Carrizo, Bernardo y Giménez, Juan Cruz (coords.), *La política en las tramas educativas,*Paraná, Fundación La Hendija.

Cervera Federico (1973) *Historia de la medicina en Santa Fe*. Santa Fe, Editorial Colmegna

Cervera Felipe (2011) *La modernidad en la ciudad de Santa Fe 1886-1930. (Historia de un desarrollo incompleto),* Colección Santa Fe Siglo XXI, N° 2.

Freidson, Eliot. (2001) La teoría de las profesiones. Estado del arte. En: Perfiles Educativos. 23(93). México. Disponible en http://www.iisue.unam.mx/perfiles /busqueda.php?indice=autor&busqueda=FREIDSON,%20ELIOT

Gónzalez Leandri Ricardo, Gónzalez Bernaldo Pilar y Suriano Juan (2010), *La temprana cuestión social. La ciudad de Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX*, España, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CISC).

Macor Darío y Piazzesi Susana (2009) edit. *Territorios de la política argentina. Córdoba y Santa Fe 1930-1945*, Santa Fe, Ediciones UNL.

Macor Dario y Susana Piazzesi (2010) "El Radicalismo y la política santafesina en la Argentina de la primera república", en: *Revista Estudios Sociales*, N° 23-24, UNL, Santa Fe.

Macor, Darío –director- (2012), Signos santafesino en el Bicentenario, Santa Fe, Espacio Santafesino Ediciones.

Mauro, Diego (2007), Liberalismo, democracia y catolicismo en Argentina. La reforma constitucional de 1921 y las identidades políticas. Santa Fe 1920-1923, en: *Boletín Americanista*, Año LVII, nº 57, Barcelona.

Mauro, Diego (2014), Procesos de laicización en Santa Fe (Argentina): 1860-1900. Consideraciones sobre la «Argentina liberal y laica», en: *Revista de Indias,* 2014, vol. LXXIV, núm. 261, Madrid.

Prieto Agustina(1996) "Rosario: Epidemias, higiene e higienistas en la segunda mitad del siglo XIX". En Lobat, Mirta (edit) Política, médicos y enfermedades. Lecturas de historia de la salud en la Argentina. Biblos, UNMar del plata.

La disputa por la marca. Los radicalismos y sus batallas electorales. Santa Fe, 1912-1920

BERNARDO CARRIZO
Facultad de Humanidades y Ciencias, UNL

Resumen

A partir de 1912, durante los años de predominio electoral del radicalismo en Santa Fe, se produce una serie de quiebres al interior de la Unión Cívica Radical de Santa Fe puesto que impera una lógica facciosa generadora de una creciente tensión al calor del ejercicio del poder. Hasta el cierre del período en 1930, distintos grupos se arrogan la condición de «los verdaderos radicales», y ninguno consiente en abandonar uno de los instrumentos más importantes de una organización partidaria: su marca, su sigla.

Como ha señalado Michel Offerlé «ser reconocido como [radical, en este caso] es estar investido desde ya de una parcela de autoridad, del derecho a hablar en nombre de un colectivo… El uso de la marca garantiza el acceso a múltiples agentes: a un electorado más o menos importante y con fidelidad asegurada, a alianzas». Offerlé también sostiene que pertenecer a una organización implica «poder atribuirse los méritos y utilizar los servicios de sus pares» como también «aportar y recibir un capital de relaciones, un capital social colectivo negociable» (Offerlé, 2004:56).

La ponencia se centra en el período 1912-1920 en la provincia de Santa Fe –aunque la experiencia radical se desarrolla hasta 1930– en la que se llevarán a cabo instancias electorales cuya indagación permitirá identificar sobre bases algo más firmes el tipo de sistema de partidos que se va configurando en la provincia, pero sobre todo las formas en que se traduce lo político como constitutivo de la cultura política. En un período en el que se articulan la democracia ampliada y el predominio electoral del radicalismo, tanto en el campo del oficialismo como en el de la oposición.

Palabras claves: radicalismos / escenario electoral / facciones

Los radicalismos: partido y gobierno

En 1912, anticipándose a lo que años más tarde ocurrirá en otras provincias y en la nación al calor del reformismo conservador, la Unión Cívica Radical de Santa Fe (UCRSF) triunfa en las elecciones a la gobernación con la fórmula Menchaca-Caballero. Un partido que, más allá de su pasado revolucionario, integraba la red interpatidaria provincial junto a la Liga del Sur (LS) y a diversas facciones conservadoras. Durante esta primera gestión de gobierno, el radicalismo resulta atravesado por una dinámica facciosa que da lugar a una creciente tensión entre dos grupos identificables por quienes componían la fórmula del ejecutivo provincial: los caballeristas que integrarán el radicalismo disidente y los menchaquistas, el radicalismo oficialista.

En otros trabajos he analizado, en diferentes coyunturas electorales, la competencia que se entabla fundamentalmente entre los radicalismos. En esta ponencia interesa poner el foco en el período 1912-1920, tratando de explicar el sistema de partidos que se configura con el protagonismo de los radicalismos que capturan el espacio del oficialismo y de la oposición, y cómo los mismos tratan de definirse en relación con una identidad que no renuncia a ser "radical". El análisis de las divisiones que atraviesan a esta organización permite traer a colación un tema más amplio como el de la conformación de partidos decimonónicos, es decir, el "partido-facción" –caracterizado en términos negativos por los contemporáneos y por parte de la literatura que aborda el tema– en el marco de la política notabiliar de territorios políticos acotados respecto de la nación y de la conformación de modelos de representación política que dialogaban con la matriz liberal (Bonaudo, 2015).

En el abordaje de la temática retomo el planteo de Giovanni Sartori cuando señala que un partido "es una suma de individuos que forman constelaciones de grupos rivales", y que si "se le observa desde dentro, puede ser incluso una confederación flexible de subpartidos" (Sartori, 2000:96), de modo que la fragmentación al interior de los partidos está lejos de constituir un comportamiento anómalo. Pero poder explicarla ayuda a entender la dinámica política del momento. En el lenguaje de los protagonistas de las primeras décadas del siglo XX, los términos "tendencia" o "fracción" hacían referencia a *facción*, esto es, una forma de organización política y mediación entre Estado y sociedad. Sin embargo, los actores no aludían explícitamente a la misma, quizás por la impronta denostativa que conllevaba. Sobre esta lógica facciosa de los partidos tradicionales propios del siglo XIX –aunque desde mi perspectiva, superviviente al menos en los primeros años de

la democracia ampliada–, la literatura política ha efectuado un análisis que pone de relieve el carácter negativo de aquélla en el pensamiento político occidental.

El motivo radica en el carácter de los conflictos que involucran a las facciones y se despliegan a partir de la obtención de puestos y emolumentos resultantes de una lucha mezquina, cuyo motor se encuentra subordinado a los intereses personales. Desde la óptica de Sartori, "las facciones no son más que la expresión de conflictos *personales*, de un comportamiento que valora el *yo* y desprecia al público" (2000:52), razón por la cual la facción posee un sentido para sí, como grupo específico de poder, acorde a las aspiraciones personales de sus líderes. Este tipo de organizaciones que aspiran sólo a las prebendas para alimentar sus prácticas clientelares, son las facciones por excelencia pues exponen sin tapujos la búsqueda del interés.

Más allá de la evaluación negativa que el fenómeno faccioso posee en la política como práctica social, el politólogo florentino reconoce la permanencia de las facciones como *subunidades* que participan en la constitución de los partidos modernos. De esta forma, "una cosa es decir [...] que los partidos reemplazan a las facciones como unidad nueva y más amplia, y otra muy distinta implicar que las facciones no sobreviven, o no pueden resucitar, como *partes de partidos*, esto es, como subunidades de partidos". Como subunidades cuentan con "su propia red de lealtades, celebran sus congresos, buscan dinero para sí mismas (y no para el partido), disponen de su prensa y portavoces y –en general– guardan con el partido una relación de grupo cuasi soberanos" (Sartori, 2000:98 y 102).

En relación con nuestro objeto de estudio, la perspectiva de Sartori posibilita una indagación más aguda en lo que respecta al grado de persistencia de las facciones a principios del siglo XX, momento en el cual las organizaciones partidarias que se constituyeron y/o reorganizaron incorporaron elementos prescriptivos que las obligaron a actuar de una manera distinta –como el caso de la UCRSF– en un ambiente político que resultó modificado por las reglas de juego impulsadas por la reforma de 1912. El politólogo de referencia advierte sobre la impronta de la facción en las prácticas de los partidos políticos –y la UCR será un caso elocuente más aún por su apelación a la nación con una impronta unánime y exclusivista– pues "...el faccionalismo es la tentación constante de un sistema de partidos y su degeneración siempre es posible" (2000:53).

A escasos meses de iniciada la gestión del radical Menchaca en 1912, comienzan a hacerse visibles las tensiones que terminan provocando la fractura del partido. Los principales referentes de los grupos en pugna son el gobernador Manuel Menchaca, y el vicegobernador, Ricardo Caballero. La lucha por el poder la

plantearán desde escenarios diferentes: el gobernador desde el gobierno mientras que el vicegobernador elegirá hacerlo desde partido (Carrizo, 2012).

Promediando la gestión de gobierno las tensiones toman formas más definitivas llevando a la división partidaria. En noviembre de 1914 la junta de gobierno de la UCRSF da a conocer un manifiesto en el que explicita el distanciamiento del gobierno. El máximo órgano partidario reunido en Rosario, expresa que "el gobernador de la provincia no requirió en ningún momento el juicio ni el consejo de la dirección de la UCR al tomar las medidas administrativas y políticas…" por lo que "[l]a junta de gobierno, en nombre de la UCR de la provincia […] declara que no se solidariza política ni administrativamente con el gobierno". A renglón seguido "ratifica[ba] los propósitos de proseguir su acción reparadora que tiene el deber de continuar…"[1]. Desde el gobierno radical se desconoce la declaración alegando falta de legitimidad a esta Junta cuyo mandato había caducado en julio de ese año y no se había procedido a su renovación[2].

A partir de aquí la junta de gobierno se constituyó en la voz de una UCRSF que marcaba su distanciamiento con el gobierno, al que definía como carente de legitimidad de gestión porque su ejercicio del poder se había llevado a cabo desconociendo "los altos principios del partido". A fines de 1914, el comité central Rosario de la UCRSF inició la reorganización[3], empresa que implicó un proceso de penetración en el espacio provincial. Mientras, el radicalismo gubernista tenía en los legisladores provinciales y nacionales a sus principales referentes, al mismo tiempo que reafirmaba su alianza con representantes del disuelto Partido Constitucional, una de las organizaciones conservadoras.

Bajo el imperio del orden conservador los acuerdos laxos y provisorios que construyeron las facciones se pusieron en juego durante las batallas electorales. Este tipo de articulación desarrollada por aquéllas ha dejado una huella sobre el perfil político argentino que resulta de la conjunción de dos rasgos que considero importante traer a colación. Por un lado, el "predominio de las estrategias de conflicto sobre las estrategias de reconciliación, [y, por otro lado, el] estilo excluyente frente al adversario que determina el sentido de la derrota y de la

1 *Santa Fe*, 11/11/1914. Comenzaba a circular el rumor de la candidatura de Lehmann a gobernador. Cf. *Santa Fe*, 15/11/1914.

2 Cf. Raúl Villarroel, "Santa Fe. I. La opinión de un radical", *Revista Argentina de Ciencia Política* (en adelante *RACP*), 30/10/1914, T. IX, pp. 322-23.

3 Reorganización es un término de extenso recorrido en la historia de las organizaciones partidarias y da cuenta de dos principales tareas: apertura de comités y empadronamiento de afiliados.

victoria" (Botana, 1998:118), lo cual se consolida durante los años del radicalismo en el poder.

En este contexto el comité nacional (CN) de la UCR –en férreo proceso de construcción nacional de la mano de Hipólito Yrigoyen– resuelve intervenir y proceder a la reorganización del radicalismo santafesino, tarea que se demostrará imposible pese a que inicialmente los grupos en pugna se avienen a participar de la convocatoria. Las resistencias provenientes de los disidentes –fundadas en la falta de prescindencia de la máquina estatal en la reorganización del partido– pronto saldrán a la luz poniendo fin al diálogo con la intervención, y convocando a la junta de gobierno de la UCRSF –que ellos controlaban– para que reasuma sus facultades. Al mismo tiempo resuelven convocar a una convención para que designe los candidatos para las elecciones provinciales de febrero de 1916.

Si bien no me detendré en este aspecto de la problemática, la UCR durante estos años está llevando a cabo un proceso de expansión territorial al calor de las novedades que acarreó la reforma política de 1912. Con un pasado revolucionario pero también electoral en clave provincial, más allá de la provincia un proceso de nacionalización de la organización se lleva cabo, no sin dificultades, con el liderazgo de Yrigoyen a través del comité bonaerense de la UCR. Vincular fragmentos será una tarea compleja de rearticulación de territorios políticos que se definían como radicales pero que ahora formarán parte de una organización que supera con creces el espacio provincial. Como expresa Bonaudo "las nuevas coyunturas impusieron la necesidad de desarrollar un fluido diálogo entre gobiernos centrales, provinciales y locales, con autoridades políticas y administrativas y con las más diversas formas a través de las cuales se ejercía el poder… Ello conllevó a dirimir posibilidades o límites para un paulatino proceso de desterritorialización de la política. Tanto desde los poderes centrales como desde los provinciales […] devino urgente la modificación de la concepción de la política concebida exclusivamente como asunto local, transformándola en cuestión provincial o nacional. […] La negociación de influencias apuntaba indudablemente a la capacidad de movilizar y transferir lealtades, adhesiones, alianzas desde una compleja trama que se integraba a partir de ese momento a la forma partido (2015:29-30).

Esa apuesta a la reorganización del radicalismo nos permite rescatar la perspectiva teórica de Ángelo Panebianco porque resulta sumamente operativa para el análisis del fenómeno faccioso y su vínculo con los aspectos institucionales de las organizaciones partidarias. Panebianco propone el concepto *coalición dominante* como uno de los canales de acceso para indagar sobre las élites dirigentes: "la coalición dominante de un partido está integrada por aquellos

actores, pertenezcan o no formalmente a la organización, que controlan las zonas de incertidumbre más vitales". El politólogo italiano denomina zonas de incertidumbre a los recursos de poder (pericia, relaciones con el entorno, comunicaciones internas, reglas formales, financiamiento y reclutamiento) cuyo control y acumulación permite a ciertos actores de la coalición dominante desequilibrar a su favor el resultado de los juegos de poder. Más precisamente el control estos recursos "hace de la coalición dominante el principal centro de distribución de los incentivos organizativos del partido" (2000:91), cuestión que otorga a la organización partidaria una intensa vida institucional de la mano de las tensiones que aportan, entre otras variables, las facciones. En este sentido, las constantes pujas y presiones facciosas terminan por instalar un estado de incertidumbre a la coalición dominante, devenida así en una construcción precaria.

En segundo término, Panebianco propone ciertas dimensiones para el estudio de la coalición dominante, por ejemplo, su cohesión interna. En este sentido, uno de los elementos que da cuerpo a la subdivisión de los partidos es la facción, grupo fuertemente organizado y cohesionado que supone un corte vertical y/o geográfico del propio partido. Desde la óptica del politólogo italiano, la presencia de facciones otorga un perfil particular a la coalición dominante debido a que tanto las pujas como los acuerdos, entre los líderes de aquéllas, giran en torno al control de las zonas de incertidumbre, aspecto que pone en discusión la cohesión. Dicho en otras palabras, las facciones como elementos constitutivos de los partidos suponen un tipo de organización partidaria constantemente tensionada por las disputas alrededor de la ocupación de los lugares en la coalición dominante, así como el control de las zonas de incertidumbre.

Los principios enarbolados en la convención de la UCRSF en 1914 eran una apuesta a los valores fundacionales de corte regeneracionista del radicalismo, que para los disidentes habían sido abandonados por la gestión gubernamental, hasta el punto de considerar a la gestión Menchaca como una continuación de los "gobiernos situacionistas"[4]. El regeneracionismo, como clave para pensar y practicar la política, se convirtió en una nota destacable en el horizonte del radicalismo –aunque este temperamento o voluntad regeneracionista, según la expresión de Botana (2012), también se encontraba en otras organizaciones políticas– en la que se articularon su reciente pasado revolucionario, la matriz liberal-republicana y la apelación a la idea de patria. En este contexto, considero al

4 *Santa Fe,* 21/11/1915, p. 2. En términos de la época situacionismo hacía referencia a gobiernos conservadores.

regeneracionismo como una subcultura que se enmarca en la cultura política liberal-republicana, esa gran apuesta a la construcción de la soberanía del pueblo y de una comunidad política integrada por ciudadanos, en la que se combinan instituciones, lenguajes y prácticas. En este sentido, el regeneracionismo supuso una percepción de la política y de lo político inscripto en un debate de ideas que involucró a los radicales y los predispuso a establecer articulaciones con pares de otras facciones en pos de concretar la "reparación", piedra de toque del propio vínculo entre radicales devenidos, a partir de 1912, en oficialismo y oposición.

Las problemáticas y el clima de ideas que enuncio se resisten a encorsetarse en los marcos de la cronología política, o a sujetarse a eventos consagrados como hitos en la historia argentina o de los partidos, como 1912 y 1916. El regeneracionismo implicó una percepción de la política y de lo político inscripto en un debate de ideas que involucró a los partidos y sus principales dirigentes. Este debate se tradujo en un conjunto de propuestas comunes, dentro de las cuales se destacó la "reparación", "reacción" o "regeneración patriótica", tornando porosas las fronteras de organizaciones que articulaban experiencias provinciales en diálogo con la dimensión nacional de la política. Esta apuesta terminó por configurar un tipo de lenguaje que por esos años se vuelve constitutivo de la cultura política. Enfocar esta última implica incursionar en un terreno que, lejos de ofrecer una respuesta tajante, brinda un abanico de matices que ofrece algunas pistas para comprender las prácticas políticas (Carrizo, 2017).

Aunque el escenario de 1916 no era similar al de 1912, los fundamentos ideológicos del radicalismo volvían a actuar como guía. La apelación a la idea de nación –expuesta como sinónimo de patria– hacía las veces de paraguas de contención de la lucha facciosa que, a la hora de trabajar por la unidad partidaria, se presentaba como un obstáculo. El hecho de que la identidad política radical se haya definido y se redefinía con un fuerte sentido de exclusión y deslegitimación respecto del resto de los actores, hacia afuera y hacia adentro del partido, lo predisponía a encarnar exclusivamente la legitimidad de la regeneración institucional. El regeneracionismo fue apropiado primero como bandera desde la beligerancia de las armas –a través de las experiencias revolucionarias de 1893 y de 1905–, y a partir de 1912 desde las urnas. Estos elementos eran parte constitutiva de la historia del radicalismo a escala provincial donde un relato del pasado de la organización destacaba a "mártires" enfrentados a los "traidores" de las "banderas del Parque".

El desarrollo de la convención de la UCRSF transcurrió sin sorpresas ni debates, en la primera votación se proclamó la fórmula de gobierno: Rodolfo

Lehmann y Francisco Elizalde como gobernador y vice respectivamente. Esta consagración exponía la fuerza de una organización que no se doblegaba ante el gobierno ni ante el CN de la UCR, y anticipaba la lucha política que se avecinaba en la provincia con la consecuente instalación de comités, giras de candidatos y reclutamiento de electores. Más allá de la dinámica electoral venidera, la competencia entre los radicalismos era también una entre instituciones que remitían a espacios diferentes –nación (UCR) y provincia (UCRSF)– y a dirigencias que apelaban a controlar espacios en la coalición dominante del radicalismo. En la coyuntura se evidencia el intento de construcción de un entramado al mismo tiempo que se daba cuerpo a un tipo relacional entre radicales que ponen en juego representaciones, imaginarios y rituales. En esta dinámica, la posesión de la marca no resultaba negociable.

Mientras tanto el CN exhortaba a los radicales santafesinos a continuar, bajo su dirección, con la reorganización partidaria "para que, en homenaje a la grandeza de la causa y bajo la inspiración de los graves y permanentes deberes que ella impone, ofrezcan un alto y reconfortante ejemplo de patriotismo, de disciplina y de solidaridad nacional dentro de la comunidad de la obra a realizar y de los superiores principios que la animan"[5]. Finalmente en la resolución del "pleito santafesino" el CN respaldó a los radicales gubernistas quienes, en vistas a las próximas elecciones, consagraron la fórmula Enrique Mosca y Clorindo Mendieta, referentes del gobernador saliente. Sus nombres –al igual que la fórmula disidente– traducían una apuesta que, a tono con la historia organizacional del radicalismo santafesino, integraba un referente del norte –en este caso de la ciudad capital, Mosca– con otro del sur –de la ciudad de Rosario, Mendieta.

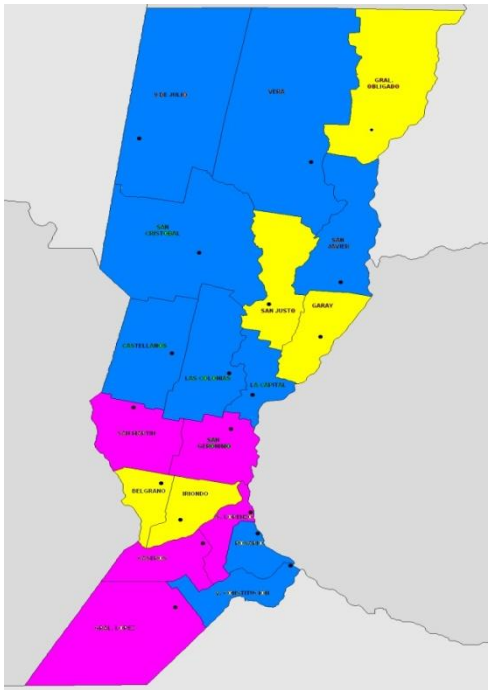
Como en otras coyunturas electorales no faltaron los acuerdos entre los distintos partidos. Los gubernistas los hicieron con un sector de los conservadores reunidos en Unión Provincial, agrupación tradicional que tenía como principales dirigentes al exgobernador conservador Rodolfo Freyre y a Ignacio Iturraspe, referente del radicalismo santafesino en la etapa previa al triunfo electoral de 1912[6]. Del lado de los disidentes los acuerdos tuvieron al Partido Demócrata Progresista (PDP) como contraparte y se hicieron no sólo en el departamento Rosario –pieza clave pues era el que más electores aportaba al colegio electoral–, sino también en el departamento La Capital.

---

5 *Santa Fe*, 27/08/1915, p. 2.

6 Cf. *La Capital*, 30/01/1916; 02 y 06/02/1916. Unión Provincial desmintió el acuerdo a través de un comunicado.

En febrero de 1916 se realizaron las elecciones para la renovación del ejecutivo y de la legislatura. El mapa partidario se había modificado: a diferencia de las elecciones de 1912, donde las principales fuerzas que compitieron fueron: UCRSF, Coalición, Partido Constitucional (nombres con que se presentaban los conservadores) y LS **(ver mapa 1)**. En esta oportunidad la Coalición y el Partido Constitucional no se presentan, la LS ha pasado a integrar el PDP y la UCR se presenta dividida. La competencia está planteada centralmente entre los radicalismos, para quienes el resultado era todo un desafío en la medida que en las urnas se definiría quiénes eran "los verdaderos radicales".



Mapa 1. Elección de 1912: azul UCRSF; amarillo Coalición; rosado LS

Las reglas que organizaron la competencia electoral presentaban algunas novedades con respecto a la anterior elección de gobernador como resultado del reformismo conservador: la obligatoriedad del sufragio y el padrón militar como registro electoral. Ambas prescripciones se sumaban al voto secreto vigente en el distrito desde 1900. La elección de gobernador y vice tenía carácter indirecto, a través de una Junta de electores –elegidos directamente por el pueblo, y cuyo número era igual al de senadores y diputados que componían las Cámaras Legislativas, esto es 60 electores. Los diputados y senadores provinciales se votaban en forma directa, y resultaban electos los candidatos con mayor número de votos

hasta completar el número a elegirse de acuerdo con la convocatoria respectiva y cualquiera que sea la lista o listas en que figure[7].

Las organizaciones partidarias eran las encargadas de proveer las boletas con el nombre de sus candidatos el día del comicio en los lugares de votación. Los ciudadanos podían tachar nombres de los candidatos propuestos y/o incluir otros de su preferencia. Como apunta Luciano de Privitellio "la práctica de la lista impresa surgió como una práctica informal por parte de los partidos en pugna…para tratar de organizar la elección e imponer una jerarquía de candidatos que pudiese controlar, pero también es cierto que […] los electores solían tachar y agregar nombres a voluntad, desarmando aquello que las autoridades partidarias pretendían organizar" (2011:152).

En los días previos la prensa reproduce un sinnúmero de denuncias sobre la intervención del poder ejecutivo en el proceso electoral que, se decía, venía a repetir y hasta superar las prácticas del régimen oligárquico. El diario *La Capital,* de la ciudad de Rosario, considera –en un tono similar a las denuncias vertidas cuando la LS compitió por los votos antes de 1912– lo siguiente:

> Al margen de estas intensas manifestaciones del civismo argentino que reconfortan el espíritu y despiertan bríos, hay que lamentar sensiblemente el espectáculo vergonzoso que están dando las policías electoras de la campaña santafesina cuya injerencia directa y abusiva en la presente contienda electoral ha calumniado extraordinariamente en forma tal que a pesar del ingrato recuerdo de las oligarquías de antaño, los sucesos de tal índole actualmente no tienen precedentes. Esta nota discordante es obra del primer gobierno radical de la república, ejemplo más que suficiente para orientar la acción ciudadana y señalar el mejor camino a los que se disponen a cumplir conscientemente los deberes cívicos del momento[8].

Por su parte la UCRSF –cuyos integrantes se autodenominaban los "verdaderos radicales"– apostaban al triunfo impugnando al gobierno radical en la provincia. En este sentido, los radicales disidentes de Rosario manifestaban:

---

7 Esto permite que algunos referentes políticos "independientes" sean elegidos diputados o senadores. Es el caso de diputados que se incorporarán en abril de 1916: Dr. Parera "que dice ser amigo de Lehmann pero no radical", Luciano Molinas y Marcos Anello, y como senador Tomás Vivas. *Nueva Época*, 24/02/1916.

8 *La Capital*, 06/02/1916.

> Santa Fe dividida por la acción de un gobierno que nacido del seno del partido obra y actúa en pugna con los principios que constituyen la plataforma del mismo, hace que los verdaderos radicales busquen solidarizar su acción al lado de los hombres que por su tradición son garantía de lealtad… ¿habíamos de permanecer cooperando al resultado de una fórmula que en síntesis es la representación genuina de un sistema político repugnante a las prácticas y moral del radicalismo? Como radicales […] no podemos prestarle nuestro concurso porque ello significaría una traición a los ideales por los que hemos luchado durante toda nuestra vida política[9].

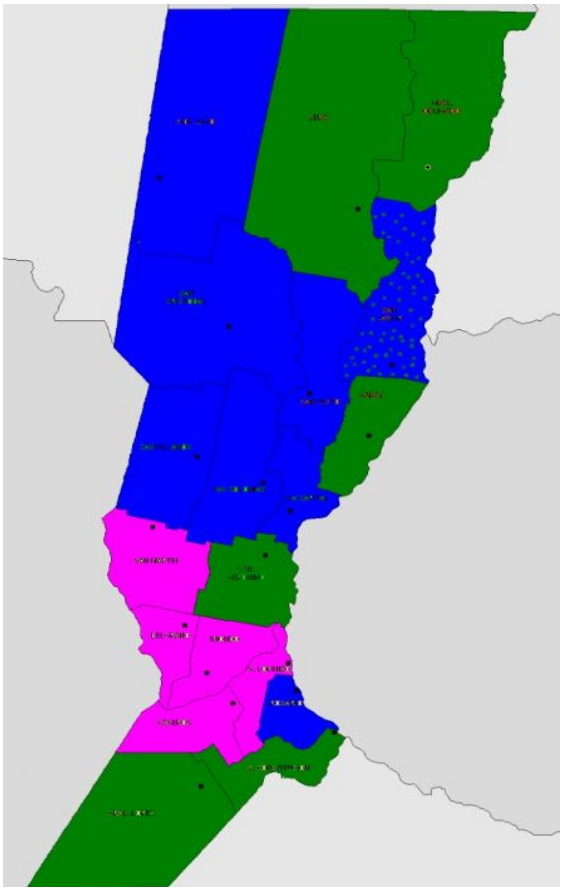
Existe un evidente esfuerzo por parte de los radicales disidentes –que controlan la UCRSF– por exponer un discurso institucionalmente instalado desde el partido cuya sigla no están dispuestos a perder. Como todo discurso social, está provisto de aceptabilidad y encanto, "tiene eficacia social y públicos cautivos, cuyo *habitus* dóxico conlleva una permeabilidad particular a esas influencias, una capacidad de apreciarlas y de renovar su necesidad de ellas" (Angenot, 2010:22). Para quienes se asumían como "verdaderos radicales" las prácticas del gobierno radical exponían una continuidad con un sistema pasado y repugnante. Los principios de la UCRSF debían instalar una frontera política e histórica. Se aspiraba así a visibilizar una posición que colocaba en juego relaciones políticas con los otros radicales que eran impugnados por su traición a los principios.

Los esfuerzos del radicalismo oficialista por controlar el resultado no alcanzan para imponer su candidato, pese a que gana en votos. El hecho de que cada departamento constituya un distrito electoral y que no todos tengan la misma representación en el caso de electores a gobernador y a diputados hace que el partido que obtiene la mayor cantidad de votos en todo el territorio provincial no se asegure una mayoría de electores.

El escrutinio se realiza en una atmósfera de tensión, donde abundan las denuncias, incluso ante la posibilidad de alteración del orden público, el gobierno nacional ordenó la concentración en la ciudad capital de tropas y buques de guerra[10]. De los 19 departamentos en que se divide la provincia el radicalismo disidente se impone en 7 –entre los que se cuentan los dos más importantes: La Capital (con 4 electores) y Rosario (con 11)–, y 30 de los 60 electores en juego. El

9 *La Capital*, 03/02/1916, p. 6.
10 Cf. *La Capital*, 17/02/1916, p. 6.

radicalismo oficialista o nacionalista[11] triunfa en 6 departamentos y comparte con los disidentes los electores del departamento San Javier –uno cada uno–, obteniendo 16 electores. En tercer lugar, el PDP gana cinco departamentos, todos del sur provincial, sumando 14 electores **(ver mapa 2)**.



Mapa 2. Elección de 1916: azul UCRSF; verde UCR; rosado PDP

Los resultados dan cuentan también que el radicalismo nacionalista en los departamentos que no gana es la segunda fuerza en cantidad de votos. Se observa también que el PDP presenta candidatos sólo en 9 departamentos, y en los 10 que no se presentan en 7 de ellos triunfan los disidentes. A su vez los disidentes no presentan candidatos en dos departamentos (San Jerónimo y San Martín) donde gana el PDP. Esto abonaría la hipótesis de pactos entre estas dos fuerzas sino en el plano provincial al menos en el local, lo cual expone cómo los territorios de la política eran abonados con procedimientos diferentes pues los pactos o la competencia dirimían posiciones.

11 Por una cuestión de claridad expositiva a partir de aquí cuando haga referencia al radicalismo menchaquista, oficialista o nacionalista lo denominaré UCR.

Comparando estos resultados con los de 1912 los departamentos del norte donde anteriormente se había impuesto la Coalición ahora eran radicales (dos en manos de los disidentes y uno de los nacionalistas), los departamentos del centro también tienen color radical (cuatro disidentes y uno nacionalista) habiendo ganado el departamento San Jerónimo que antes pertenecía a la LS. En lo que hace al sur, el PDP tiene la mayoría de los departamentos pues ha ganado cinco: tres de los cuatro que tenía en 1912 (San Martín, San Lorenzo y Caseros) a los que suma dos que antes estaban en manos de la Coalición (Belgrano e Iriondo). Mientras los radicales nacionalistas tienen dos de los cuales en las pasadas elecciones en uno se había impuesto la LS (General López) y en el otro la UCRSF (Constitución). Por su parte el departamento Rosario sigue siendo radical sólo que esta vez de los disidentes.

En síntesis, en el centro-norte provincial hay una clara hegemonía de los radicalismos, habiendo ganado los departamentos donde antes se imponía la Coalición y en menor medida la LS, mientras que en los del sur el predominio era del PDP pero el radicalismo retiene el departamento Rosario. Los conservadores han traspasado su caudal electoral y dirigencia a los radicalismos, y en los cargos legislativos han optado en algunos casos por definirse como "independientes"[12] y guardarse así los territorios, llave de negociación en el escenario legislativo.

Con 30 electores sobre 60 los disidentes deberán buscar acuerdos ya que para consagrar gobernador se necesitaba mayoría absoluta de los electores presentes, y la elección y el escrutinio debían hacerse con la presencia de las dos terceras partes de los 60 electores. Después de dos votaciones, se impone en el colegio electoral la fórmula de la UCRSF (Lehmann-Elizalde) con apoyo de los electores del PDP. La fórmula de la UCR (Mosca-Mendieta) obtiene 16 votos (Piazzesi, 2009). Este acuerdo de la UCRSF con el PDP ha sido interpretado como una forma de contrarrestar, por parte del PDP, los efectos de la alianza del gobernador Menchaca con uno de los referentes del conservadorismo, Freyre (Malamud Rikles, 1997:272). Es probable también que haya pesado el fuerte enfrentamiento del PDP y en especial de su líder, Lisandro de la Torre con Yrigoyen que aparecía más identificado con la UCR (Halperin Donghi, 1999:51).

---

12 El término independiente involucraba a referentes políticos con poder local que gracias a la normativa electoral provincial pueden competir electoralmente. Son referentes políticos que han militado en la mayoría de los casos en las filas del conservadorismo y controlan territorios de caza a escala departamental.

En este contexto y en vísperas de las elecciones presidenciales de abril, el CN decide otra vez tomar cartas en la provincia "colocándose por encima de las tendencias en debate" entendiendo que "el pleito de Santa Fe ha quedado resuelto por las elecciones, por lo que "sólo corresponde en consecuencia dar cohesión, disciplina y energía a los correligionarios de aquella provincia para ponerlos en condiciones de intervenir eficazmente en la próxima contienda electoral"[13]. Los delegados enviados por el CN organizan una serie de reuniones con los referentes del radicalismo nacionalista en vistas a su reorganización. Por su parte los disidentes se niegan a reconocer autoridad a los delegados del CN y reafirman su posición a través de una circular de la Junta de Gobierno a los presidentes de los comités departamentales:

> El único resultado de tales actos sin precedentes sería la galvanización temporaria del oficialismo santafesino que, amnistiado por el CN de sus irregularidades administrativas, de sus inmoralidades políticas, de sus atropellos en contra de los derechos [...] de los ciudadanos, podrá en las próximas elecciones nacionales de abril, actuar con el rótulo radical representado y encarnando los principios y las aspiraciones de 25 años de lucha en representación de la democracia. Recordamos a Ud. y por su intermedio a los comités y afiliados de ese Departamento que las resoluciones ya conocidas de la Junta de Gobierno de la UCR de Santa Fe, ratificadas por la Convención Provincial en sus últimas sesiones quedan firmes. Los radicales deben abstenerse de participar de esa simulación contraria a la seriedad del partido[14].

La decisión del radicalismo disidente de desconocer los mandatos del CN de la UCR se afirma ante "la exclusión deliberada de los representantes legítimos de aquella en la convención nacional reciente que ha proclamado candidatos a presidente y vice de la república". La junta de gobierno resuelve convocar a la convención provincial para "decidir la actitud de sus electores" en vistas a la elección de presidente y vice:

> La Junta de gobierno declara fundándose en los antecedentes insospechables que informan su conducta política que la UCR Santa Fe, por ser el órgano de su más alta au-

13 *Nueva Época,* 04/03/1916.
14 *Nueva Época*, 15/03/1916.

toridad, sabrá mantenerse en esta incidencia, que no ha provocado, en la línea moral que ha caracterizado su acción cívica y afirmado sus prestigios tradicionales[15].

La convención nacionalista, por su parte, elige sus candidatos a diputados nacionales y a electores de presidente y demás autoridades del partido y hace pública su adhesión a la fórmula Yrigoyen-Luna.

Bajo las prescripciones de la ley Sáenz Peña y con el flamante gobernador tendrán lugar las elecciones presidenciales de abril de 1916. Esto último supone algunos cambios con respecto a los comicios de apenas un mes atrás. Ahora la competencia está dada entre la UCR y el PDP por la representación de la minoría tanto de electores a presidente como de diputados nacionales, dando por descontado que la mayoría era para la UCRSF[16]. Hay también una fuerte disputa intrapartidaria entre quienes aspiraban a obtener la minoría, habida cuenta que solamente eran dos los cargos a ocupar. La práctica de la "borratina" resulta un buen recurso para favorecer a un candidato en desmedro de otro. Las diferencias de votos obtenidos por los candidatos de un mismo partido confirman esta práctica[17]. Las denuncias de fraude contra la UCR, fundamentalmente en los departamentos del norte, Vera y General Obligado, completan el cuadro que caracteriza estas elecciones.

Los resultados consagran como primera fuerza a UCRSF con el 36.83%; (28.656 votos); el segundo lugar es para UCR con el 31.56% (24.524 votos) y el PDP tercero con el 29,03% (22.397 votos). Traducidos en número de electores a UCRSF le corresponden 19 por la mayoría, y a UCR 9 por la minoría[18]. En la elección de diputados nacionales los porcentajes obtenidos por cada fuerza no presentan diferencias significativas. A igual que en febrero de 1916 el número de departamentos en los que se impuso cada una de las tres fuerzas se ha mantenido –9 UCRSF, 5 UCR y 5 PDP–, pero en dos departamentos, uno del norte –General Obligado– y el otro del sur –General López–, se produce un cambio entre los

15 *Nueva Época*, 24/03/1916.

16 En Santa Fe se elegían en esta oportunidad 6 diputados nacionales (4 por la mayoría y 2 por la minoría) y 28 electores de presidente y vice (19 electores corresponderían al partido con mayor número de votos y 9 al segundo).

17 *Nueva Época*, 30/03/1916.

18 Los datos consignados corresponden a los resultados de cada partido para los cargos de electores a presidente. *Santa Fe*, 16/04/1916, p. 2.

radicalismos. El primero que había sido ganado por UCRSF ahora quedaba en manos de UCR y el segundo en el que habían ganado la UCR ahora era de UCRSF[19].

Sin embargo, estos resultados aprobados por la Junta Electoral son impugnados y finalmente desconocidos parcialmente. Las denuncias de fraude promovidas por el PDP, partido que tenía expectativas de alcanzar la minoría en electores y diputados, encontraron en el ejecutivo provincial ahora en manos de los disidentes un ámbito más propicio. A su vez, en el orden nacional, desde la cámara de diputados se impulsan investigaciones antes de aprobar los diplomas de los diputados santafesinos electos por la minoría en esas mismas elecciones, cuestión que finalmente se resuelve con el rechazo de los diplomas de los radicales nacionalistas (Mosca-Cepeda) y la aprobación de los diputados demoprogresistas (Martínez Zuviría y Carrasco) (Piazzesi, 2009).

En este escenario de incertidumbre para la UCR, a pocos días de reunirse los colegios electorales que debían elegir presidente, la atención estaba puesta en la UCRSF que todavía no había hecho público qué harían sus 19 electores. La situación comienza a destrabarse con la reunión de la convención que se pronuncia por la fórmula Yrigoyen-Luna[20]. Si con esta resolución se podía especular con que en Santa Fe el radicalismo contaba con mayoría y minoría: "reunido el colegio electoral los disidentes deciden no aceptar los diplomas de los 9 electores por la minoría pertenecientes al Radicalismo oficialista, pese a lo dispuesto por la Junta escrutadora nacional en el distrito, y convocan a los electores por el PDP para que asuman en sus funciones. Los argumentos para esta medida se fundamentan en el procedimiento adoptado por la Cámara de Diputados de la Nación, que había rechazado los diplomas de los diputados electos en las mismas elecciones que estos electores" (Piazzesi, 2009:119)[21].

---

19 Conviene aclarar que a diferencia de las elecciones provinciales, las nacionales consideraban a la provincia como un distrito único por lo que se votaba en todos los departamentos por una misma lista.

20 Con la asistencia de 49 (sobre 54 convencionales) se aprueba por 41 votos. El texto explicitó "que esta resolución no importa rectificar la situación creada por la UCR de Santa Fe ante las autoridades nacional del radicalismo"; y "que ello solo significa un homenaje a los largos esfuerzos realizados por la opinión partidaria de toda la república y a la voluntad manifestada en los comicios del 2 de abril". *RACP*, t. XII, p. 280.

21 Se constituye a partir de esta resolución una situación inédita. En Santa Fe se conformaron dos colegios electorales que enviaron cada uno sus respectivas actas al congreso nacional, una con 19 votos para la fórmula Yrigoyen-Luna y 8 votos (por ausencia de un elector) a la fórmula Carbó-Ibarguren; y la otra con 9 votos para la de Yrigoyen-Luna. Finalmente el congreso termina aprobando la primera de las actas. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*, t. 1, Buenos Aires, Talleres Gráficos de L.J. Rosso y Cía, 1916, pp. 106-110.

Este reconocimiento del radicalismo disidente al PDP como la minoría, parece "devolver el gesto que éstos tuvieron al votar, apenas unos pocos meses atrás, al gobernador Lehmann en el colegio electoral; al mismo tiempo con la negativa a reconocer a los electores del Radicalismo oficialista, los ubica a estos últimos en el incómodo lugar del fraude, jugada con la que buscan presentarse en la provincia como los verdaderos Radicales" (Piazzesi, 2009:121). En las filas de la UCRSF, el hecho de que la convención haya decidido votar la fórmula Yrigoyen-Luna provocó la renuncia del vicegobernador Francisco Elizalde[22], dejando expuestas tempranamente una de las aristas más ríspidas de las diferencias al interior de esa organización, esto es la relación de la organización provincial con la UCR y con Yrigoyen.

Más radicalismos: ¿cuál se queda con la marca?

En los cuatro años de gobierno de la UCRSF el CN busca unificar el partido a través de intervenciones a la organización provincial. De la mano del radicalismo nacionalista, los enviados del CN pretenden avanzar en la reorganización pero la negativa de la UCRSF a aceptar las reglas vuelve todo al punto de partida.

La renuncia del vicegobernador no es un dato menor: quien presidiera el senado quedaba en el primer lugar de la línea sucesoria del gobernador. En el primer año de gobierno el lugar es ocupado por un radical disidente –Moisés Leiva, senador por el departamento San Cristóbal–, elegido con el apoyo de los nacionalistas, en una "muestra de concordia" hacia el gobernador. Así lo expresaba el senador Cepeda, quien al año siguiente disputa ese lugar para el nacionalismo:

> el año pasado los senadores del grupo al que pertenezco votaron al Sr. Leiva entendiendo que al hacerlo demostrábamos al Ejecutivo nuestros deseos patrióticos de concordia. El radicalismo gobernante no lo ha interpretado así. Está en la conciencia de todos la existencia de propósitos hostiles del gobierno con respecto a la mayoría del senado. En esta situación nuestros amigos y algunos independientes tenemos que retirarle al Sr. Leiva nuestro apoyo...[23].

22 Pocos días después de la reunión del colegio electoral, la asamblea legislativa trató la renuncia del vicegobernador. Sobre 49 legisladores, 33 votaron por la aceptación y 16 por su rechazo. *Santa Fe*, 17/06/1916, p. 2.

23 *Santa Fe*, 27/03/1917, p. 2.

En este punto los senadores demócratas progresistas destraban la situación votando por Cepeda[24], instalando así a este caudillo del departamento Constitución que supo militar en las filas del conservadorismo provincial y más recientemente en el radicalismo nacionalista, demostrando que no sólo podían acordar con los disidentes.

A principios de 1918 en las elecciones provinciales de febrero, en las que se renovaban parcialmente las cámaras de diputados y senadores de la provincia, los esfuerzos por lograr la unidad del radicalismo santafesino revelan otro fracaso. El radicalismo se presenta dividido. Quince son los departamentos que deben elegir legisladores. La UCRSF gana 4 de los 7 senadores que debían elegirse, la UCR 2 y el PDP 1. De los 21 diputados que se renovaban la UCRSF gana 10 (triunfan en Rosario que renovaba 5 diputados), la UCR 5 y el PDP 5. En el departamento Las Colonias las tres bancas que se renovaban serán ganadas por los radicalismos y el PDP, rompiendo así la homogeneidad de que un partido gane todas las bancas de un departamento –posible porque la ley electoral asigna los cargos con el criterio de mayor cantidad de votos por candidato.

A partir de los resultados de estas elecciones los partidos se disponen a elegir sus candidatos a diputados nacionales para los primeros días de marzo. Santa Fe renueva 6 diputados, 4 por la mayoría y 2 por la minoría. Los dos radicalismos consagran en sus respectivas convenciones partidarias cuatro candidatos, demostrando que estaban dispuestos a medir fuerzas por la mayoría. El PDP por su parte elige dos. Sin sorpresas, los radicalismos obtienen mayoría y minoría, UCRSF y UCR respectivamente[25].

Promediando el gobierno de Lehmann, el balance para la UCRSF presenta sus luces y sombras. En efecto si bien han ganado elecciones no lograron ampliar su poder territorial. Es más, éste es por momentos y en algunos lugares cambiante. Su electorado no sólo es territorio de caza de la UCR sino también –como quedó demostrado en las últimas elecciones– del PDP en distritos de importancia como Rosario.

Una especie de empate caracteriza la competencia política. Por un lado, la UCRSF gana elecciones pero esto no es suficiente para consolidar o acrecentar su poder lo que le permitiría por ejemplo tener mayoría en la legislatura. Por otro lado, las demás fuerzas políticas mantienen su representación. La constitución de las

24 *Santa Fe*, 28/03/1917, p. 2.

25 La UCRSF obtiene 32.221 votos, UCR 23.576 y PDP 22.793.

cámaras refleja algo de esto: en diputados –luego de las elecciones de 1918– la UCRSF tiene 19 bancas mientras que UCR y PDP tienen 10 cada uno[26]. En el senado los disidentes y nacionalistas tienen 6 bancas cada uno, los demócratas 5 y 2 pertenecen a "independientes".

En los meses previos a las elecciones para la renovación de gobernador, a realizarse en febrero de 1920, la conflictividad en la UCRSF adquiere rango de fractura. La reunión de la convención partidaria, que debía elegir los candidatos a gobernador y vice, deja expuesta la fractura entre "nordistas" y "sudistas". Los sudistas plantean el conflicto entre "los que son y los que no son [radicales]", señalando que los nordistas, "radicales de última hora", son los que atentan contra el partido. De hecho entre los convencionales nordistas se encuentran políticos que tienen una larga historia en las filas del conservadurismo como Néstor de Iriondo, Rodolfo Freyre, Francisco Caminos[27]. Al mismo tiempo procuran quitarle al conflicto su sesgo regional al afirmar su intención de "mantener inalterable la unidad histórica de la provincia, la sede de la capital en la ciudad de Santa Fe, la armonía de todos sus hijos para servir sin distingos regionales…"[28]. Viejos radicales y recién llegados, o radicales verdaderos y hombres del régimen, la puja regional entre el norte económica y poblacionalmente menos importante que incluye a la ciudad capital, y un sur desarrollado donde vive el 62% de los casi 900.000 habitantes que según el censo de 1914 tiene la provincia, de los cuales el 30% pertenece al departamento Rosario.

El nombre con el que se reconocen las partes en conflicto "dice" de su base de poder territorial planteando un corte geográfico de la UCRSF. Pero la división entre sudistas y nordistas se conjuga también con el sistema de desigualdades que anidan al interior de un partido (Macor y Piazzesi, 2010:226), esto que Panebianco ha denominado "desigualdades organizativas" para distinguirlas de las que se derivan del sistema de estratificación social (1995:29-30). Un relevamiento cuantitativo que dé cuenta de los lugares partidarios y gubernamentales ocupados por unos y otros nos aproximaría a ello. Algo de esto se desprende del comentario de un disidente del norte:

---

26 La cámara se compone de 41 diputados pero hay dos diputados cuyos diplomas están pendientes de aprobación (Pardal y Ramírez).

27 *Santa Fe*, 30/11/1919, p. 2.

28 Evidentemente los sudistas no quieren quedar definidos por el nombre con el que se los reconoce, y que los llamados nordistas agiten el fantasma del traslado de la capital a Rosario, uno de los puntos del programa mínimo de la extinta LS. *Santa Fe*, 02/12/1919, p. 2.

> La obra del Sr. Lehmann no es ni lógica ni imparcial, ni justa. Por el contrario, es altamente sospechosa. La composición de su gabinete lo demuestra. Dos ministros del sur, cosa que no se ha hecho nunca, y lo que es más notable con las dos carteras llaves del gobierno. …y como si esto no bastara, se plantea la salida del único ministro del norte y se adjudica la dirección de escuelas a un entrerriano radicado en Rosario y vinculado estrechamente con el grupo de los señores Caballero y Elizalde. Estos son hechos y los hechos…no se destruyen con palabras ni declaraciones. Desearía equivocarme, pero esto no puede responder sino a un plan político que se piensa realizar despacio pero con bases seguras. Ese plan sería la gobernación futura para el doctor Caballero. De ahí el empeño en adueñarse desde ya de resortes como el Consejo de Educación, que maneja 1.700 maestros"[29].

Si bien la presente investigación se encuentra en desarrollo, se cuenta con datos que pueden abonar la hipótesis. Por ejemplo, la composición de la convención de los disidentes en 1919 –año en el que se produce la fractura– los sudistas tienen la representación de 7 de los 8 departamentos del sur provincial y parcialmente 3 departamentos del centro y uno del norte, que suman 34 convencionales sobre 60. Por su parte, los nordistas tienen 26 representantes que pertenecen a los departamentos del centro norte. Con esta composición los sudistas pueden imponer los candidatos a gobernador y vice. La convención sesiona en un clima cargado de violencia. Alegando "cuestiones de seguridad" la reunión tendrá lugar en el Hotel España de la ciudad capital y no en la sede del comité departamental, manejado por los nordistas.

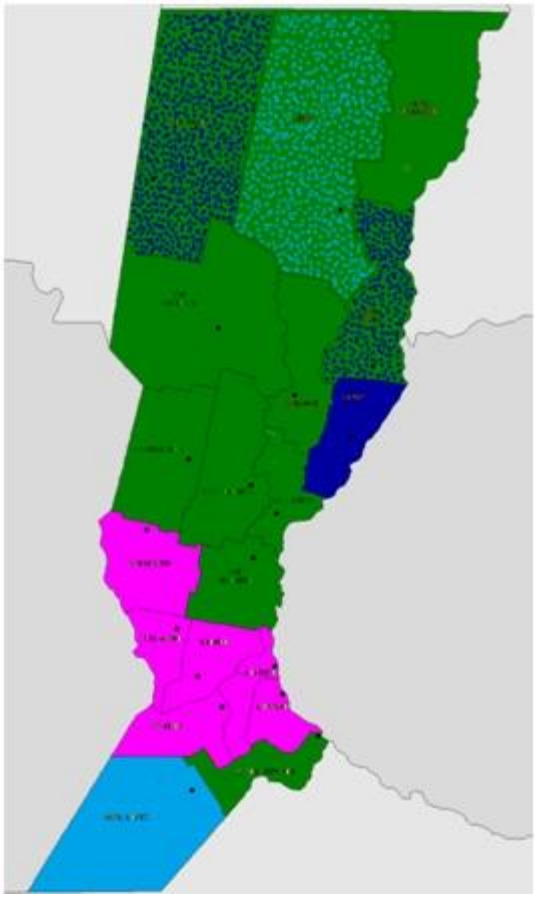
La fractura del partido de gobierno tiene consecuencias institucionales: el alejamiento del gobernador Lehmann de su cargo a poco menos de dos meses de las elecciones para la elección de su sucesor. Primero con una licencia cuyo término se desconoce, y luego su renuncia:

> La retirada del Sr. Lehmann en el preciso momento que su presencia en el gobierno era más útil y urgente, ha hecho que se desquicien todos los engranajes de la máquina electoral y que en ella no quede una pieza segura. El electorado de la oposición está enhorabuena. El oficialismo caballero-lehmista ha sido colocado en igualdad de circunstancia que los demás partidos y en este tren de igualdad tendrá que disputarse las próximas elecciones[30].

---

29 *Nueva Época*, 18/05/1916.
30 *Santa Fe*, 30/12/1919, p. 2.

Con un poder ejecutivo manejado por un hombre de las filas del radicalismo nacionalista (Cepeda) tienen lugar las elecciones de febrero de 1920 convocadas para la renovación del poder ejecutivo y la legislatura provincial. Los resultados para los cargos de electores para gobernador le asignan 11 departamentos (incluido La Capital) a la UCR con 27 electores, segunda fuerza es el PDP que se impone en 6 departamentos (Rosario entre ellos) con 25 electores; el tercer lugar lo comparten nordistas y sudistas (facciones de la UCRSF) que han ganado un departamento y reparten en otros, obteniendo así 4 electores cada uno **(ver mapa 3)**. En la distribución del voto el PDP ha retenido el sur provincial (incluido Rosario), salvo el departamento General López en el que han ganado los sudistas. El centro norte provincial es territorio de la UCR con la excepción del departamento Garay donde ganan los nordistas. La UCR gana en los departamentos que antes estuvieron en manos de la UCRSF a excepción de Rosario donde se impone el PDP[31].



Mapa 3. Elección de 1920: azul intenso nordistas; azul celeste sudistas; verde UCR; rosado PDP

31 *Santa Fe*, 03/02/1920, p. 2.

En las legislativas se reproducen estos resultados: de los 21 diputados que debían elegirse en 14 departamentos los nacionalistas si bien ganan en la mayoría, por la forma en que se reparten los cargos tienen la misma cantidad de diputados que el PDP, 9 cada uno, los sudistas ganan dos y los nordistas solamente un diputado. Para senadores, de las 6 bancas que se renovaban 4 quedan para los nacionalistas y dos para el PDP.

Algunas conclusiones

En las diversas instancias electorales que se desarrollaron en el período es posible reconocer cómo el radicalismo ocupa de manera cada vez más amplia el sistema de partidos en el distrito provincial. Por una parte, los referentes del situacionismo –que gobernaron la provincia hasta la llegada del radicalismo al poder– han pasado a integrar las filas de los radicalismos o del PDP, quedando todavía algunos caudillos locales que como "independientes" disputan algunos puestos legislativos. El PDP consolida la condición de minoría densa y resulta una pieza clave para lograr acuerdos electorales o legislativos, con el partido de gobierno o con la oposición.

El poder territorial de los radicalismos se extiende en el centro norte de la provincia mientras que en el sur hay un predominio del PDP con algunos departamentos que al calor de la lucha electoral y de los acuerdos que esta posibilita, se alternan entre UCRSF y PDP –como es el caso de Rosario– o el de Constitución que permanece durante estos años bajo control del radicalismo nacionalista demostrando el poder territorial que detentan algunos caudillos, como el caso de Cepeda.

La legislación electoral provincial, a diferencia de la nacional, al considerar a los departamentos como distritos electorales y asignar diferente número de bancas para diputados y electores a gobernador a cada uno de ellos, hace que no siempre el partido que tenga mayor cantidad de votos en toda la provincia sea el que gane la mayor cantidad de representantes. Esto redunda en una legislatura donde el partido de gobierno no tiene mayoría en diputados, y en senadores compita en pie de igualdad con la oposición. A su vez, el sistema electoral posibilita la presencia de referentes políticos con poder local pero sin proyección provincial que compiten a veces como "independientes".

En cuanto a las diferencias que pueden establecerse entre los radicalismos puede decirse que el radicalismo nacionalista, que a partir de 1916 ocupa el lugar de la

oposición, se cobija bajo el paraguas de la organización nacional –acompañando las diferentes y fracasadas intervenciones de la UCR sobre la UCRSF–, cuestión ésta que le confiere la legitimidad de "ser radicales" que sus opositores provinciales le niegan sin reticencias. Los disidentes se resisten a las propuestas de reorganización y unificación del CN y esto los sitúa en una zona ambigua entre un partido provincial que apela a una identidad que se referencia en una organización nacional, ella misma en proceso de consolidación desde 1912, una organización que se propone articular fragmentos con prácticas políticas facciosas. Esta situación hace que los conflictos partidarios tengan una dimensión cada más disruptiva y terminen impactando en el ejecutivo provincial, de modo tal que el gobernador Lehmann termina renunciando, y la UCRSF en 1920 se divide entre sudistas y nordistas. Esto expone los cambios en la coalición dominante como así también la aspiración a controlar las zonas de incertidumbre de una organización cada vez más tensionada por los propios radicales que van imprimiendo una forma de resolución de los conflictos, de identificación del adversario y de construcción partidaria.

Tanto UCRSF como UCR se arrogan definirse como "los verdaderos radicales" y ninguno de los dirigentes consiente en abandonar esa marca, esa sigla que da cuenta también de una forma de hacer política. Como ha señalado Michel Offerlé "el uso de la marca garantiza el acceso a múltiples agentes: a un electorado más o menos importante y con fidelidad asegurada, a alianzas". Considera también que los aportes individuales de cada uno de los integrantes que forman parte de la organización permite "atribuirse los méritos y utilizar los servicios de sus pares es aportar y recibir un capital de relaciones, un capital social colectivo negociable" (Offerlé, 2004:56).

Referencias bibliográficas

Angenot, Marc (2010), *El discurso social. Los límites históricos de lo pensable y lo decible*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Bonaudo, Marta (2015), "Repensando el partido/facción en la experiencia latinoamericana", en *Illes i imperis*, N°17, Universitat Pompeu Fabra Barcelona. Extraído de http://www.raco.cat/index.php/IllesImperis/article/view/299478/388928

Carrizo, Bernardo (2012), *El calidoscopio radical en los inicios de la democracia electoral. Santa Fe, 1910-1916*, Tesis de Maestría, UNL, inédita.

Carrizo, Bernardo (2017), "Tirios y troyanos navegan en el regeneracionismo. Los conflictos del radicalismo en la construcción de la democracia electoral (Santa Fe,

1912-1920)", en Bacolla, Natacha, Carrizo, Bernardo y Donatello,Luis (coords.) *Política, sociedad, instituciones y saberes. Diálogos interdisciplinares e intercontinentales,* Santa Fe: ediciones UNL.

de Privitellio, Luciano (2011), "Las elecciones entre dos reformas: 1900-1955" en AA.VV., *Historia de las elecciones en la Argentina, 1805-2011*, Buenos Aires: El Ateneo.

Halperin Donghi, Tulio (1999), *Vida y muerte de la República Verdadera (1916-1930)*, Buenos Aires: Ariel.

Macor, Darío y Piazzesi, Susana (2010), "El Radicalismo y la política santafesina en la Argentina de la primera república", en: *Estudios*, N°23-24, Centro de Estudios Avanzados, Córdoba: UNC, pp. 217-240.

Malamud Rikles, Carlos (1997), *Partidos políticos y elecciones en la Argentina: la Liga del Sur (1908-1916)*, Madrid: UNED.

Offerlé, Michel (2004), *Los partidos políticos*, Santiago de Chile: Lom.

Panebianco, Ángelo (1995), *Modelos de partidos*, Madrid: Alianza.

Piazzesi, Susana (2009), "La trastienda de un estreno. Las elecciones presidenciales de 1916 en Santa Fe", en: *Estudios Sociales Contemporáneos*, N°3, Instituto Multidisciplinario de Estudios Sociales Contemporáneos, Facultad de Filosofía y Letras, UN de Cuyo.

Sartori, Giovanni (2000), *Partidos y sistemas de partidos,* Madrid: Alianza.

De la filosofía al liberalismo político. Una lectura de John Rawls

ESTEBAN DOMINGUEZ
Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales – UNR

Resumen

En este trabajo analizaré los argumentos de John Rawls a favor de la idea de que el liberalismo debe ser político, evitando así el compromiso con posiciones comprensivas religiosas, filosóficas y morales. Quisiera hacerlo partiendo de una mirada más general sobre su obra, señalando la relación que entabla entre el liberalismo político y la historia de la filosofía política y moral. Una revisión de su reflexión en el ámbito de la historia de la filosofía permite echar luz sobre tres cuestiones que hacen a la comprensión de su obra: 1. permite comprender el paso de Teoría de la justicia a Liberalismo político, en sus continuidades y en sus reformulaciones; 2. explicita la tesis de que el liberalismo debe ser político; 3. prepara un terreno propicio, como es el de la historia de la filosofía, para la confrontación de sus ideas con otras perspectivas contemporáneas a la suya.

Primero recuperaré las claves identificadas por Rawls para la comprensión de la historia de la filosofía, tal como éstas son explicitadas en sus *Lecciones sobre la historia de la filosofía política* (curso de 1983), destacando la manera en la que enmarcan la formulación de su *Teoría de la justicia* (1973). Luego, recuperaré las consideraciones de sus *Lecciones sobre la historia de la filosofía moral* (1991) relativas a la diversificación de las doctrinas comprensivas, destacando la manera en la que enmarcan la reformulación de su teoría expresada en *Liberalismo político* (1993). En tercer lugar, analizaré la que considero la idea central de aquella reformulación: el carácter político del liberalismo, es decir, el alcance de lo político en las sociedades democráticas contemporáneas marcadas por una diversidad de doctrinas religiosas, morales y filosóficas divisivas. Concluiré con un breve comentario que sintetice lo expuesto y deje planteada una línea de revisión crítica de la obra de Rawls.

Palabras clave: Filosofía política / Filosofía moral / Liberalismo político

I. De la filosofía política a *Teoría de la Justicia*

En 1983 Rawls da inicio a sus lecciones de filosofía política proponiendo estudiar las teorías fundamentales para el desarrollo del liberalismo político. En la introducción a esas lecciones podemos reconocer las claves de su concepción de la filosofía en relación con la democracia, la modernidad y el liberalismo, tal como se expresa en *Teoría de la Justicia* y se reformula, más tarde, en *Liberalismo político*. Podemos resumir su argumento diciendo que Rawls realiza una doble aproximación entre términos diversos: entre filosofía y democracia, primero, y entre modernidad y liberalismo, luego.

Rawls comienza el curso destacando la relación existente entre filosofía y democracia al afirmar que los destinatarios de la filosofía son todos los ciudadanos en general. Esto significa, por un lado, que "en una sociedad democrática (...) la filosofía política carece de toda autoridad", esto es, "no tiene acceso especial a verdades fundamentales ni a ideas razonables sobre la justicia y el bien común"[1]. Pero precisamente por eso, por otro lado, "su mérito (...) radica en que, por medio del estudio y la reflexión, puede elaborar concepciones más profundas e instructivas de ideas políticas básica que nos ayuden a clarificar nuestros juicios sobre las instituciones"[2]. Además, explica, en una sociedad democrática los artífices de obras filosóficas no son sólo los autores, sino también una sociedad de lectores, de la que todos los ciudadanos podemos formar parte. Así se torna evidente la otra cara del nexo entre filosofía y democracia: la filosofía política forma parte de la cultura general que toda sociedad democrática tiene, y al constituirse como una fuente de principios políticos, fortalece las actitudes y el pensamiento democrático.[3]

La segunda aproximación es la que el autor señala entre modernidad (como corriente filosófica y como proceso político) y liberalismo. Al señalar los orígenes históricos del liberalismo nada queda por fuera de su devenir: de la Reforma y las guerras de religión a la aceptación del principio de tolerancia, del ascenso de las clases medias a los regímenes constitucionales, de la integración de las clases

---

1 Rawls, J. (2009), *Lecciones sobre la historia de la filosofía política*, Barcelona: Paidós, p. 28.

2 Id.

3 De ahí los cuatro papeles de la filosofía política en la cultura política de una sociedad democrática, descriptos en *La justicia como equidad*: su papel práctico en la resolución o aproximación de posiciones divisivas que nacen del conflicto político y de la necesidad de "dirimir el problema del orden"; su papel de orientación, al contribuir a la consideración global de las instituciones pública por parte de la sociedad como nación; su papel de reconciliación; su papel realistamente utópico al investigar los límites de la posibilidad política practicable. *Cf*. Rawls, J. (1999), "Cuatro papeles que cumple la filosofía", en *La justicia como equidad. Una reformulación*, Barcelona: Paidós, pp. 23-27.

trabajadoras al gobierno de la mayoría[4]. Así, hablar de las raíces del liberalismo es hablar de las raíces de la modernidad política. De esos tres orígenes históricos se deriva la tesis central del liberalismo, tal como es destacada por Rawls:

> un régimen legítimo es aquel cuyas instituciones políticas y sociales resultan justificables para todos los ciudadanos (...) porque van dirigidas a su razón, tanto la teórica como la práctica. Repito: las instituciones del mundo social deben tener una justificación que, en principio, esté al alcance de todos y todas y, por lo tanto, sea justificable a todas las personas que viven al amparo de aquéllas.[5]

Teoría de la Justicia, al encontrarse históricamente fundada en una tradición de discurso desarrollada a la par de las transformaciones sociales, políticas y económicas de los últimos cuatro siglos, puede ser considerada como el punto de llegada teórico de este proceso histórico. Es así que podemos reabrir esta clásica obra y leer lo que presenta desde su introducción: un ejercicio por generalizar y por elevar a un nivel mayor de abstracción las teorías del contrato social que van de Locke a Kant pasando por Rousseau. Describir los aportes fundamentales de *Teoría de la justicia* excede los límites de este trabajo, por lo tanto proponemos pasar al abordaje de *Liberalismo político*.

II. De la filosofía moral a *Liberalismo político*

Desde su publicación, *Teoría de la justicia* ha sido insistentemente revisada. Una de las ideas que emerge con fuerza en la torsión producida entre *Teoría de la justicia* y la publicación de *Liberalismo político* en 1993[6], es la relativa al carácter *político* del liberalismo y la necesidad de evitar su compromiso con doctrinas

---

4 Rawls da cuenta así de los tres principales orígenes históricos del liberalismo: "la Reforma y las guerras de religión de los siglos XVI y XVII, que culminaron en la aceptación (a regañadientes, en un primer momento) del principio de la tolerancia y la libertad de conciencia; la domesticación paulatina del poder regio a partir del ascenso de las clases medias y de la instauración de regímenes constitucionales de monarquía limitada; y la integración de las clases trabajadoras en el ámbito de la democracia y el gobierno de la mayoría." Rawls, J. (2009), *Lecciones sobre la historia de la filosofía política*, cit., p. 39.

5 *Op. cit.*, pp. 41-42.

6 Para un análisis de sus obras, véase Gargarella, R. (1999), *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Barcelona: Paidós. Gargarella emprende con precisión varias tareas: identificar la novedad de *Teoría de la Justicia*; reconocer su impacto en el pensamiento político posterior a la década del '70 en las corrientes igualitarias y en las libertarias; señalar la influencia en otras teorías como el marxismo, el comunitarismo y el republicanismo; y analizar *Liberalismo político* en sus continuidades y sus reformulaciones.

comprehensivas religiosas, filosóficas y morales. Podemos aproximarnos a esa idea clave realizando un nuevo rodeo por las lecciones de historia de la filosofía que permita ilustrar que la reformulación de *Liberalismo político* se realiza mediante una nueva lectura de la filosofía moderna. Mediante este rodeo podemos ver que el campo de indagación de Rawls se extiende pues el énfasis no estará puesto sólo en la filosofía política moderna, sino en su contracara: la filosofía moral. Ambas, filosofía moral y política, se mostrarán constitutivas del liberalismo político como producto de la modernidad.

Ahora en 1991 nos encontramos leyendo las notas que Rawls distribuyó para sus *Lecciones sobre la historia de la filosofía moral*[7]. En sus comentarios sobre la filosofía, la religión, la ciencia y las transformaciones históricas de la temprana modernidad, podemos reconocer las claves de lectura de *Liberalismo político* y, en particular, del énfasis allí puesto en la diversidad moral característica de las sociedades democráticas. Rawls da inicio a sus lecciones destacando la diferencia entre la "filosofía moral clásica" de la Grecia antigua y la "filosofía moral moderna" entre el 1600 y el 1800:

> los antiguos se preguntaron por la forma más racional de la verdadera felicidad, o del bien supremo, [e] indagaron el modo en que la conducta virtuosa y las virtudes, en tanto que aspectos del carácter (...), se relacionan con el bien supremo (...). Por el contrario, los modernos se preguntaban principalmente (...) por lo que consideraban prescripciones imperativas de la recta razón, y por los derechos, deberes y obligaciones a que estas prescripciones de la razón daban lugar. Sólo después volvían su mirada hacia los bienes que estas prescripciones nos permitían perseguir.[8]

Rawls sintetiza el problema de la filosofía clásica en relación a su contexto histórico: el surgimiento de la filosofía moral griega no se comprende sin reconocer que la religión griega era una religión cívica perteneciente a la vida pública -o, dicho anacrónicamente, constitutiva de la *estructura básica* de la sociedad- pues formaba parte de las instituciones que daban cohesión y armonía a la vida en sociedad. Tal

7 Allí Rawls realiza una lectura de Hume, Leibniz, Kant y Hegel. Puede notarse que la composición de las lecciones es similar a las de historia de la filosofía política. En estas últimas, Rawls proponía una lectura de quienes podían ser considerados las fuentes del liberalismo (Hobbes, Locke, Hume y Mill) y de un crítico sin el cual la continuidad del liberalismo no podría ser pensada (Marx). En *Lecciones sobre la historia de la filosofía moral* estamos ante una situación análoga: crítico del constructivismo moral kantiano, Hegel se coloca en el lugar de un límite para la filosofía moral luego del cual resulta necesaria una reformulación.

8 Rawls, J. (2007), *Lecciones sobre la historia de la filosofía moral*, Barcelona: Paidós, p. 30.

como explica, la filosofía moral griega tiene su surgimiento en la crisis de aquel ideal griego. Al no encontrarse dentro de los parámetros de la religión cívica en crisis, la filosofía antigua debió emprender una elaboración propia de las nociones de bien supremo para la vida.

Por su parte, la filosofía moral moderna también debe ser pensada frente a la crisis del ideal del bien supremo y de la autoridad. Rawls destaca tres procesos históricos que motivaron esa crisis en los albores de la modernidad: el desarrollo del Estado moderno, el surgimiento de la ciencia moderna y la Reforma protestante. Ésta última merece una particular atención ya que de su contrastación con el cristianismo medieval, Rawls extraerá los fundamentos del desarrollo de la filosofía moral. El autor destaca que el cristianismo medieval se caracterizaba por ser una religión oficial, de salvación, doctrinal, sacerdotal y expansionista. Son precisamente esos rasgos los que entraron en crisis con la Reforma protestante: "la Reforma fragmentó la unidad religiosa y condujo al pluralismo religioso (...). Esto propició pluralismos de otros tipos, que acabaron convirtiéndose en un rasgo fundamental y permanente de la vida contemporánea"[9].

La fragmentación de una religión como el cristianismo implicó la aparición "dentro de la misma sociedad distintas religiones oficiales y salvíficas rivales"[10]. Rápidamente percibimos que el significado de estos sucesos no es estrictamente religioso y sienta las bases del problema político propio del mundo moderno. Las preguntas que acechan a toda filosofía, moral y política, en esas condiciones son ¿qué religión conduce a la salvación?, y ¿cómo es posible vivir con personas que profesan religiones salvíficas distintas? Con el tiempo esas preguntas será secularizada en términos políticos: ¿cómo es posible una sociedad en las que conviven doctrinas comprensivas opuestas entre sí aunque todas ellas igualmente razonables?

III. Una concepción política de la justicia

En la primera conferencia de *Liberalismo político* quedan explicitadas las coordenadas de la obra mediante la formulación de dos preguntas. La primera sobre la justicia política en una sociedad democrática, esto es, ¿cuál es la concepción de justicia más apropiada para especificar los términos de la

9 *Op. cit.*, p. 34.
10 *Op. cit.*, p. 36.

cooperación entre ciudadanos? La segunda sobre el reconocimiento de la diversidad de doctrinas opuestas, esto es, ¿cuáles son los fundamentos de la tolerancia frente a la diversidad de doctrinas? Ambas preguntas son reunidas en una: "¿cómo es posible que exista durante un tiempo prolongado una sociedad justa y estable de ciudadanos libres e iguales, los cuales permanecen profundamente divididos por doctrinas razonables, religiosas, filosóficas y morales?"[11]. Frente a esta condición divisiva parecería extraordinaria la cooperación, sin embargo, el liberalismo político -tal como Rawls lo concibe- propone una solución inédita.

Frente a la primera pregunta, Rawls retoma su teoría de la justicia como imparcialidad, argumentando que son los dos principios de la justicia[12] los que sirven de guía para que las instituciones de la estructura básica de la sociedad hagan efectivas la articulación de la disyunción propia de la tradición democrática moderna entre libertad e igualdad. La justicia como imparcialidad permite así ensayar cierto arbitrio entre esas dos grandes tradiciones en pugna. El resultado es una versión igualitaria del liberalismo, como una de las tantas variables posibles de esa tradición.

Frente a la segunda pregunta Rawls afirma que en los debates políticos fundamentales propios de la vida pública es deseable dejar de lado la diversidad de doctrinas religiosas, morales y filosóficas que dividen a los ciudadanos. De este modo, el liberalismo político se auto-limita impulsando una concepción *política* de la justicia:

> La razón pública -el razonamiento de los ciudadanos en los foros públicos en torno a principios constitucionales esenciales y a las cuestiones básicas de la justicia- está mejor guiada ahora por una concepción política, cuyos principios y valores pueden suscri-

---

11 Rawls, J. (2006), *Liberalismo político*, México: Fondo de cultura económica, p. 29. Me detendré sólo en la primera conferencia por cuestiones de espacio y porque sintetiza y sugiere el movimiento general del resto del libro. En caso de ser necesario, se hará referencia a las conferencias que amplían elementos importantes del argumento.

12 Cumplimos en recordar cuáles son esos dos principios: "A. Cada persona tiene igual derecho a exigir un esquema de derechos y libertades básicos e igualitarios completamente apropiado, esquema que sea compatible con el mismo esquema para todos; y en este esquema, las libertades políticas iguales, y sólo esas libertades, tienen que ser garantizadas en su valor justo. B. Las desigualdades sociales y económicas sólo se justifican por dos condiciones: en primer lugar, estarán relacionadas con puestos y cargos abiertos a todos, en condiciones de justa igualdad de oportunidades; en segundo lugar, estas posiciones y estos cargos deberán ejercerse en el máximo beneficio de los integrantes de la sociedad menos privilegiados." *Op. cit.*, p. 31.

> bir todos los ciudadanos (...). Aclaremos: esa concepción política ha de ser, por así decirlo, política, y no metafísica.[13]

Es mediante el reconocimiento del carácter *político* de una concepción de la justicia que Rawls podrá identificar los elementos que le son propios y los que no le son pero que, al tiempo que posibilitan todo acuerdo, también lo hacen peligrar. Existe una cultura pública que bien podemos identificar como política, pero también existe una cultura pública de lo social, que no es estrictamente política pero que impacta en ella. A esta última pertenecen las diversas doctrinas comprensivas que forman la "cultura de trasfondo [*background culture*]". Estas ideas pueden ser generadoras de un "consenso traslapado" formado por

> todas las doctrinas razonables religiosas, filosóficas y morales que se oponen entre sí, que probablemente seguirán existiendo de generación en generación y que obtendrán el apoyo de cuantiosos seguidores en un régimen constitucional más o menos justo, en el que el criterio de justicia que prevalecerá será precisamente esa misma concepción política.[14]

Por su parte, el *consenso traslapado* podría darse de dos maneras distintas. La primera, que Rawls rechaza, sería partir de la multiplicidad de las doctrinas para luego establecer una concepción política como *equilibrio* de las mismas. La segunda, que el autor defiende, es la de partir de una concepción *política* de la justicia a la espera de que sus principios de justicia, que articulan racionalmente la libertad y la igualdad, puedan constituirse en el foco de un consenso traslapado[15].

Con esta argumentación Rawls nos muestra dos hechos divergentes que habitan en su filosofía política. Por un lado, señala que el fondo divisivo entre distintas doctrinas latente en una sociedad democrática determina las posibilidades de

---

13 *Op. cit.*, p. 35. Para un análisis más extendido de la *razón pública* véase la conferencia VI. Allí se explica, entre otras cuestiones importantes, que existen una multiplicidad de razones no públicas, las cuales "integran las muchas razones de la sociedad civil" y que constituyen el trasfondo cultural de la sociedad. De ese modo, Rawls nos pide que antes de considerar privadas esas razones, las consideremos como lo que son: *razones sociales*.

14 *Op. cit.*, p. 39. Para un análisis más extendido del *consenso traslapado* véase la conferencia IV.

15 Cf. *Op. cit.*, pp. 57-58. Más adelante, afirma: "En tal consenso, las doctrinas razonables suscriben la concepción política, cada una desde su punto de vista. La unidad social se basa en un consenso sobre la concepción política; y la estabilidad es posible cuando las doctrinas que forman el consenso son afirmadas por los ciudadanos políticamente activos, y cuando los requisitos de la justicia no entran demasiado en conflicto con los intereses esenciales de los ciudadanos, según se forman y promueven mediante sus acuerdos sociales." *Op. cit.*, p. 137.

formulación de una concepción política de la justicia. Por otro lado, que esa concepción de la justicia no puede pretender constituirse en una visión universalista capaz de superar la diversidad de doctrinas existentes. Tenemos, entonces, un movimiento de simultánea afirmación y delimitación de lo político:

> como no existe una razonable doctrina comprensiva religiosa, filosófica o moral que profesen todos los ciudadanos, la concepción de la justicia que se afirme en una sociedad democrática bien ordenada debe ser una concepción limitada a lo que llamaré 'el dominio de lo político' y a los valores que preconiza[16]

Rawls llega al final de su conferencia formulando una respuesta a la pregunta combinada que planteaba al comienzo. Allí nos dice que son tres las condiciones que resultan suficientes para alcanzar un sistema justo que permita la cooperación duradera entre ciudadanos libres e iguales pero simultáneamente divididos por sus doctrinas comprensivas:

> Primera, la estructura básica de la sociedad está regulada por una concepción política de la justicia; segunda, esta concepción política es el foco de un consenso traslapado de doctrinas comprensivas razonables; tercera, la discusión pública, cuando están en juego cuestiones constitucionales esenciales de justicia básica, se lleva a cabo en términos de la concepción política de la justicia[17].

En esas tres condiciones vemos que, al reconocer el potencial divisivo de las diversas doctrinas comprensivas y la imposibilidad de sintetizarlas, la respuesta a la pregunta sólo puede formularse en el ámbito de la política. La reformulación de

---

16 *Op. cit.*, pp. 58-59. Este movimiento de afirmación y delimitación es una consecuencia lógica del intento de respuesta simultánea a las dos preguntas formuladas al comienzo. Asimismo, es la que posibilita comprender el rechazo de Rawls a considerar a la sociedad democrática como una asociación (en el sentido liberal más 'débil', que perdería de vista su especificidad política), o como una comunidad (en un sentido 'fuerte', según el cual la sociedad estaría gobernada por una doctrina filosófica, moral o religiosa comprensiva). Mientras la primera concepción pasaría por alto la especificidad de una concepción política de la justicia, la segunda con su prepotencia no reconocería el alcance limitado que tiene la formulación de una concepción política de la justicia. De ahí también que Rawls de inicio a su réplica a Habermas poniendo el foco en que la posición filosófico-política de este último es *comprensiva* pues carga con una pretensión universalista por abarcar cuestiones que exceden a la filosofía política. La concepción rawlsiana del liberalismo político, en cambio, se limita y se desenvuelve exclusivamente en el dominio de *lo político* dejando a la filosofía "tal como está", es decir, dejando "inalteradas todo tipo de doctrinas religiosas, metafísicas y morales, con sus largas tradiciones de desarrollo". Cf. Habermas, J. y Rawls, J. (1998), *Debate sobre el liberalismo político*, Barcelona: Paidós, pp. 77-78.

17 Rawls, J. (2006), *Liberalismo político*, *cit.*, p. 63.

Liberalismo político se da entonces bajo un reconocimiento que, si bien comenzaba esbozarse en *Teoría de la Justicia*, requirió de una larga marcha por la historia de la filosofía moral y política: sólo es posible abordar la pregunta fundamental de la justicia delimitando la respuesta al ámbito de *la política*. Sin pretensión de reunir en ella la multiplicidad de concepciones del bien y de la verdad que pueden surgir, habitando en su diversidad (pues producto del consenso traslapado brindan *estabilidad*) y reconociendo en ellas una fuente inagotable que excede los elementos propios de una concepción política de la justicia.

IV. Comentarios finales

La gran virtud de Rawls consiste en haber reconocido que la formulación de una concepción *política* de la justicia depende fundamentalmente de la posibilidad de inscribir esta concepción en las raíces filosóficas en las que se sustenta: la problemática general de la historia de la filosofía política y moral. De este modo, su propuesta teórica no puede comprenderse simplemente como una sucesión de categorías útiles para cierta administración de la justicia, si no se la concibe antes como resultado de un profundo diagnóstico sobre la modernidad filosófica, la sociedad democrática, la diversificación de doctrinas morales, religiosas y filosóficas adversativas aunque igualmente razonables, y el rol del liberalismo político en este esquema.

Hacia el final de la primera conferencia de *Liberalismo político*, Rawls concluye con una defensa de la filosofía política y del trabajo de la abstracción como su tarea característica:

> En filosofía política, el trabajo de la abstracción se pone en movimiento por la existencia de profundos conflictos políticos. Sólo los ideólogos y los visionarios no logran sentir profundos conflictos de valores políticos y conflictos entre estos valores y los extrapolíticos. Profundas y prolongadas controversias preparan el terreno para la idea de una justificación razonable como un problema práctico, y no epistemológico o metafísico. Volvemos la atención hacia la filosofía política cuando nuestras concepciones políticas compartidas (...) se derrumban, y también cuando estamos en conflicto con nosotros mismos[18]

18 *Op. cit.*, p. 64.

Tal como creo, un trabajo de revisión crítica del liberalismo político rawlsiano debería partir de un elogio de la filosofía política y nuestra tradición como el que encontramos en su obra. Es en la historia de la filosofía donde podemos constituir un punto de encuentro y de diferencia. Así, una revisión crítica de la propuesta rawlsiana, que sin embargo no caricaturice su pensamiento, implicaría recorrer por nuestra cuenta y asumiendo nuestros propios riesgos los diversos caminos de la modernidad filosófica que no se dejan conducir (tal como creo) linealmente a la constitución del liberalismo político como horizonte irrebasable del pensamiento y de la práctica política. Pero para eso, sería necesario el tiempo para escribir un trabajo que aquí no puede ser. Hay quienes pensarán que la inscripción de la filosofía política contemporánea en la gran tradición de la filosofía nos desplaza de los problemas cotidianos de la política. Por mi parte, y por el contrario, creo que sólo en un horizonte así, una reflexión sobre la política puede continuar teniendo sentido.

Bibliografía

Amor, C. (comp.) (2006), *Rawls post Rawls*, Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Gargarella, R. (1999), *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Barcelona: Paidós.

Habermas, J. y Rawls, J. (1998), Debate sobre el liberalismo político, Barcelona: Paidós.

Rawls, J. (2009), *Lecciones sobre la historia de la filosofía política*, Barcelona: Paidós.

Rawls, J. (2007), *Lecciones sobre la historia de la filosofía moral*, Barcelona: Paidós.

Rawls, J. (2006), *Liberalismo político*, México: Fondo de cultura económica.

Rawls, J. (2004), *La Justicia como equidad. Una reformulación*, Buenos Aires: Paidós.

Rawls, J. (1995), *Teoría de la justicia*, México: Fondo de cultura económica.

Dos lecturas maquiavelianas. Arendt, Althusser y el problema de la fundación

ANDRÉS N. FUNES
Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) – Universidad Nacional de San Martín

Resumen

Numerosos han sido los autores que a lo largo de la historia de la filosofía política occidental se embarcaron en el desciframiento de la profunda e irreverente obra legada por Nicolás Maquiavelo. Pueden, sin ánimos de exhaustividad y por sólo mencionar algunos, recordarse los trabajos de Antonio Gramsci y sus Note sul Machiavelli. Sulla politica e sullo stato moderno [1949], Leo Strauss y Thoughts on Machiavelli [1958], Maurice Merleau-Ponty y "Note sur Machiavel", en su clásico Signes [1960], el fenomenal Le travail de l'oeuvre Machiavel [1972] de Claude Lefort, The Machiavelian Moment [1975] del historiador británico John Pocock y, last but not least, el Machiavelli [1981] de Quentin Skinner. A pesar de la diversidad analítica que estos acercamientos suponen, los autores vuelven a las reflexiones del pensador florentino debido a que creen encontrar ahí, en su prolífera producción, claves de bóveda para pensar cuestiones tan disímiles como el partido político moderno, como un ejercicio de lectura a-histórico y anti-contextualista o sobre la institución política de lo social.

Esa enumeración breve, circunscripta a clásicos autores que volvieron su mirada hacia Maquiavelo, adolece de dos nombres propios y que tienen sobre sus hombros un complejo y entrecruzado pensamiento. Ellos son Hannah Arendt y Louis Althusser. Precisamente, el objetivo que se persigue en este trabajo es analizar la recuperación arendtiana y althusseriana de Maquiavelo respecto a la idea de fundación. Como se pretende mostrar, en el caso de Arendt, el rescate de algunas lecciones maquiavelianas le sirvieron para comprender el espinoso problema de la revolución. En el caso de Althusser, las lecturas sobre Maquiavelo le permitieron pensar más allá del callejón al que había arribado la teoría marxista después del temblor de 1968, construyendo o al menos intentando construir una salida a ese atolladero sin salirse del marxismo.

Palabras clave: Maquiavelo / fundación / Arendt / Althusser

1. Introducción

La vida es histórica; ninguna fragmentación en elementos esenciales, sino conexión e interrelación. El problema de la donación material no es un verdadero problema; en realidad, es un problema que sólo surge en el contexto de la teoría.

Martin Heidegger, La idea de la filosofía y el problema de la concepción del mundo, 1999

Porque no se trata de ligar consecuencias, sino de relacionar y aislar, de analizar, de ajustar y de empalmar contenidos concretos; nada hay más vacilante, nada más empírico (cuanto menos en apariencia) que la instauración de un orden de las cosas.

Michel Foucault, Las palabras y las cosas, 1966

Numerosos han sido los autores que a lo largo de la historia de la filosofía política occidental se embarcaron en el desciframiento de la profunda e irreverente obra legada por Nicolás Maquiavelo. Pueden, sin ánimos de exhaustividad y por sólo mencionar algunos, recordarse los trabajos de Antonio Gramsci y sus *Note sul Machiavelli. Sulla politica e sullo stato moderno* [1949], Leo Strauss y *Thoughts on Machiavelli* [1958], Maurice Merleau-Ponty y "Note sur Machiavel", en su clásico *Signes* [1960], el fenomenal *Le travail de l'oeuvre Machiavel* [1972] de Claude Lefort, *The Machiavelian Moment* [1975] del historiador británico John Pocock y, *last but not least*, el *Machiavelli* [1981] de Quentin Skinner. A pesar de la diversidad analítica que estos acercamientos suponen, los autores vuelven a las reflexiones del pensador florentino debido a que creen encontrar ahí, en su prolífera producción, claves de bóveda para pensar cuestiones tan disímiles como el partido político moderno, como un ejercicio de lectura a-histórico y anti-contextualista o sobre la institución política de lo social.

Esa enumeración breve, circunscripta a clásicos autores que volvieron su mirada hacia Maquiavelo, adolece de dos nombres propios y que tienen sobre sus hombros un complejo y entrecruzado pensamiento. Ellos son Hannah Arendt y Louis Althusser. En el caso de la primera, la suerte de rescate de algunas lecciones maquiavelianas le sirvieron para comprender el espinoso problema de la revolución. Para Althusser, las lecturas sobre Maquiavelo le permitieron pensar más allá del callejón al que había arribado la teoría marxista después del temblor de 1968, cons-

truyendo o al menos intentando construir una salida a ese atolladero sin salirse del marxismo.

A simple vista, leídas las líneas trazadas más arriba, podría preguntarse legítimamente por qué rescatar específicamente la lectura arendtiana y althusseriana de Maquiavelo por sobre las otras. La respuesta es clara: ambas recuperaron del florentino un elemento en particular, fundamental para la apuesta teórica y/o analítica que estaban emprendiendo. Asimismo, otra pregunta, derivada de aquella, podría aparecer: ¿pueden autores tan distintos filosófica y teóricamente valerse de un mismo elemento para fines divergentes? A lo que podría responderse que sí, al menos así lo muestran las lecturas de Arendt y Althusser sobre la obra maquiaveliana.

Este es el objetivo que se persigue en este trabajo: analizar la recuperación arendtiana y althusseriana de Maquiavelo respecto a la idea de fundación y el lugar que ella ocupó tanto en las reflexiones sobre la revolución como también en la apuesta por construir una teoría marxista que escapase del atolladero en que el determinismo la había llevado. Como se pretenderá mostrar, y a pesar de lo que una primera impresión pudiese sugerir, tanto Arendt como Althusser, desde espacios teóricos diametralmente opuestos, rescataron del filósofo florentino su preocupación por fundar algo con pretensiones de estabilidad y durabilidad en ausencia de todas las condiciones para que ello pudiera darse; sea ello una régimen político estable nacido de una revolución y que permita el ejercicio de la libertad, o una teoría marxista rediviva, que pudiese explicar no sólo las transformaciones económicas, políticas y sociales del capitalismo contemporáneo sino también permita ofrecer alternativas al sistema capitalista.

El artículo, para guiar su lectura, estará dividido en dos partes. En la primera de ellas, se abordan concretamente las reflexiones que realizó Arendt sobre la fundación maquiaveliana. Para ello, se apelará a sus clásicos *Sobre la revolución* y *Entre el pasado y el futuro*. Mientras que en la segunda, se trabajarán dos textos de Althusser, *Maquiavelo y nosotros* y *La soledad de Maquiavelo*,[1] en los que se examinará la novedad que supuso el pensamiento maquiaveliano y como éste otorgaría claves de bóveda para refundar la teoría marxista.

---

1 Debe decirse, también, que en el libro póstumo *Política e historia* (2013), recopilación de los cursos que Althusser brindó entre 1955 y 1972 en la Escuela Normal Superior, se encuentran reflexiones sobre la Maquiavelo. Sin embargo, aquí se optó por concentrar la mirada en las obras mencionadas en el cuerpo del texto debido al carácter fragmentario de las anotaciones que Althusser elaboró en *Política e historia*. Merecería la pena un tratamiento particularizado de la transformación que operó en el pensamiento althusseriano desde esos cursos de 1962 hasta su conferencia "La soledad de Maquiavelo" del año 77, tarea que excede claramente este trabajo.

2. Maquiavelo y el patronazgo revolucionario: fundación, violencia y virtú

Arendt consideraba que puede sindicarse a Maquiavelo como el padre espiritual de la revolución (2012). Ello debido no sólo a que podría encontrarse en sus reflexiones un continuo y apasionado esfuerzo por dar vida nuevamente a las ideas e instituciones del mundo romano, sino también por la persistente insistencia acerca del papel edificante que cumplía la violencia en el campo político. Estas dos características de la empresa maquiaveliana, observaba agudamente Arendt, estuvieron presentes en los revolucionarios franceses del XVIII.[2]

Ahora bien, la filósofa alemana marcaba muy bien que la propia noción de revolución brilló por ausencia en la teoría y en las reflexiones políticas practicadas en el Renacimiento italiano, en el que, obviamente, participó el florentino. Tanto es así que el propio Maquiavelo, para referirse a aquellos violentos cambios en que un príncipe era desalojado del poder y se producía un reemplazo de la forma de gobierno, recurría a una italianización del *mutatio rerum* [cambio de asuntos] ciceroniano: *mutazioni de stato*[3] [cambios de Estado]. Esta constituyó precisamente una de las novedades de la apuesta maquiaveliana: salirse de la solución que tradicionalmente había pensado la filosofía clásica en lo referente a los cambios de gobierno;[4] esto es, alejarse de las reflexiones que creían ver un camino lineal que llevaba

2 Sin embargo, como argumentaba la propia Arendt, "[l]os revolucionarios, al volver sus ojos al pensamiento político antiguo, no se proponían, y además no lo lograron, revivir la Antigüedad en cuanto tal; lo que en el caso de Maquiavelo era sólo el aspecto político de la cultura renacentista (…) no estuvo en el caso de los hombres de las revoluciones, a tono con el espíritu de la época (…)" (2012, p. 49).

3 En el hasta hace no mucho inédito manuscrito *Una bitácoras para leer a Maquiavelo,* Arendt aseguraba que para Maquiavelo el Estado se presentaba como un nuevo sistema, presente en otras latitudes (Francia, específicamente) y que debía ser introducido en Italia. A su vez, además de designar lo estable, simbolizaba el fin de la injerencia política de la Iglesia (permitió la invasión de extranjeros en la península) y también el levantamiento del 'hombre nuevo' o *condottieri*. "Dicho hombre será el fundador de algo novedoso, y como consecuencia, aparece el concepto de fundación; y éste liberará a su país, y entonces, aparece el concepto de libertad" (2002, p. 39). Esto último está prácticamente explícito en el capítulo XXVI de *El Príncipe*.

4 Después de referirse al ciclo que recorren los distintos regímenes, Maquiavelo sostenía: "Tal es el círculo en que giran todas la naciones, ya sean gobernadas, ya se gobiernen por sí; pero rara vez restablecen la misma organización gubernativa, porque casi ningún Estado tiene tan larga vida que sufra muchas de estas mutaciones sin arruinarse (…)" (2011, p. 262).

de la monarquía a la democracia, de ésta a la oligarquía y, finalmente, de la oligarquía a la monarquía.[5]

A tenor de verdad, continuaba Arendt, la preocupación que mostraba Maquiavelo respecto al cambio y a la mutación estaba íntimamente relacionada con su interés por lo inmutable, lo invariable e inalterable; en otras palabras, su atención estaba puesta en lo permanente y perdurable. Esto hacía sumamente útiles sus reflexiones para pensar la revolución. Tanto era así que Arendt diría que pensador florentino "fue el primero que meditó sobre la posibilidad de fundar un cuerpo político permanente, duradero y perdurable" (2012, p. 46).

Asimismo, su interés por la fundación se correspondía con su percepción respecto al nacimiento de un campo secular, libre e independiente tanto de la doctrina de la Iglesia como también de las normas morales en general. Para Arendt (2015), nadie entendió mejor que Maquiavelo que la bondad,[6] como forma de vida o como la cualidad de ser bueno, no sólo era incompatible sino destructiva de la esfera pública. La famosa apelación maquiaveliana a "no ser bueno"[7] de ninguna forma debía leerse, aseguraba Arendt, como una apuesta por enseñarle a los hombres a ser malos. Ésta pregonaba, en cambio, el no actuar según las normas dictadas por la moral cristiana. Y ello por la sencilla razón de en Maquiavelo, la gloria[8] se constituía en el concepto principal la acción en el campo

---

5 Una cuestión interesante se desprende de esto: la del tiempo político. El modo en que el tiempo discurría en la Antigüedad era cíclico. En el caso de las formas de gobierno, por ejemplo, éstas transcurrían de una a otra continuamente hasta arribar, podría decirse, al punto en que se partió. El tiempo cíclico fue roto con la cristiandad. A partir de allí, el tiempo comenzaría a ser pensado como un discurrir lineal, con un origen y un final preestablecido de ante mano. En Maquiavelo, en cambio, existiría una concepción espiralada del tiempo. No hay, entonces, una repetición ininterrumpida como tampoco una progresión lineal. Apelando a un término contemporáneo y, por tal motivo, ajeno la lógica de construcción teórica maquiaveliana, podría decirse que el pensador florentino tiene una concepción "iterable" del tiempo: una repetición con alteridad. Precisamente el componente repetitivo estaba en que la historia permitía sacar de allí valiosas lecciones. No obstante ello, las coyunturas históricas diferentes no dejaban tomar esas lecciones sin más, al pie de la letra. He aquí el componente de alteridad. Para profundiza en las concepciones temporales, específicamente las griegas, ver: Suárez, 2004. Para ahondar en el concepto de iterabilidad, ver: Derrida, 1998.

6 Según Arendt, sólo Maquiavelo logró contraponer los dos conceptos de lo bueno que surcaron la tradición occidental: el concepto griego de "bueno para" o adecuado y el concepto cristiano de bondad absoluta. "En su opinión [la del florentino] ambos conceptos son válidos, pero sólo en la esfera privada de la vida humana; en el campo públicos de la política no tienen más espacio que sus opuestos, la inadecuación o incompetencia y el mal" (2016, pp. 218-219).

7 Aseguraba Maquiavelo: "[Y] un hombre que quiera hacer en todo profesión de bueno, acabará hundiéndose entre tantos que no lo son. De ahí que un príncipe que se quiera mantener necesita aprender a ser no bueno, y a hacer uso de ello o no, dependiendo de la necesidad" (2011, p. 51).

8 Para Arendt la gloria brillaba, aparecía, era vista y se hacía ver. Eran precisamente las grandes empresas y acciones de los hombres las que hacían brillar a la gloria. Al estar relacionada ésta con la política, el aparecer, ver y ser vistos, la filósofa alemana creía que la gloria era el "apogeo de la apariencia, y

de la política. Ella sólo podía lograrse con *virtú* y fortuna. La *virtú* maquiaveliana, leída por Arendt como la "constelación de *fortuna* en que el mundo se abre, presenta y ofrece al hombre" (2016, p. 219. En cursivas en el original), y la fortuna se encontraban íntimamente relacionadas. Otra forma de decir, no podía haber *virtú* sin fortuna como tampoco fortuna sin *virtú*. Precisamente la interrelación de ambas indicaría armonía entre el hombre y su entorno.[9] A este respecto, resulta sumamente interesante que la propia Arendt sostenía que existía una similitud entre su concepción de la libertad y la *virtú* maquiaveliana. Según ella, esta facultad de emprender algo nuevo, algo inexistente antes y que no estaba dado de ante mano –la libertad- se encontraba brillantemente ilustrada por la "excelencia con que el hombre responde a las oportunidades ofrecida por el mundo bajo la forma de la fortuna" (2016, p. 241); esto es, la *virtú*. Asimismo, continuaba Arendt, esta noción recuperaba esa antigua superioridad de la que gozaron las artes que tenían a la interpretación como un fin en sí mismo y no como un mero producto, como era el caso de las artes creativas orientadas al hacer.

Entonces, la apelación maquiaveliana a "aprender a no ser buenos" brindaba a Arendt la oportunidad para referirse a la cuestión de la violencia en el pensador florentino. Arendt sostenía que la insistencia maquiaveliana en la violencia era consecuencia directa de una doble perplejidad; una teórica que desembocó al poco tiempo en práctica: la propia tarea de fundar, de establecer un nuevo origen, parecía necesitar de la violencia, emulando el crimen que estaba en el comienzo, según las tradiciones romana (asesinato de Rómulo a Remo) y bíblica (asesinato de Caín a Abel). Igualmente, la fundación debía ir "acompañada de la tarea de dar leyes, de proyectar e imponer a los hombres una nueva autoridad" (Arendt, 2012, p. 50), que quepa en los antiguos moldes absolutos que otrora habían correspondido a la autoridad divina. La reiteración de Maquiavelo en el motivo de la violencia no estaba dada tanto por el presunto realismo con el que interrogaba la naturaleza humana, sino precisamente por su fútil esperanza

---

ésta es posible solamente donde otros ven y donde yo soy visto" (2002, p. 40). Entonces, mientras la gloria precisaba ser vista y oída por los demás, tal no era el caso de la maldad ni la bondad. Para ahondar específicamente en la cuestión de la gloria en Maquiavelo y la utilización de las pasiones en política, ver: Branda, 2011.

9 En el famoso capítulo XXV del *Príncipe*, Maquiavelo, luego de crítica aquellas concepciones que dejan en la fortuna o en la voluntad divina todo, elaboró una metáfora fluvial en la cual asemejaba el discurrir caprichoso de la fortuna al impetuoso fluir de un río desbocado. Concluía: la fortuna "muestra su potencia cuando no hay virtud organizada que se le oponga, y por tanto vuelve sus ímpetus hacia donde sabe que no se hicieron ni malecones ni diques para contenerla" (2011, p. 83).

de toparse con ciertos hombres dotados de cualidades divinas que pudieran, como encarnadura terrenal de lo divino, ser los artífices de esa nueva autoridad.[10]

Según lo consideraba la filósofa alemana, era precisamente a raíz del descubrimiento de la experiencia clásica y su reinterpretación en clave de fin supremo justificado por los medios violentos, que:

> se puede considerar a Maquiavelo como predecesor de las revoluciones modernas, que se caracterizan con la frase aplicada por Marx a la francesa: una revolución que apareció en la escena histórica con ropaje romanos (Arendt, 2016, p. 222).

Tanto era así, que no se podía comprender cabalmente las revoluciones modernas si no se reconocía a su vez que fue precisamente la actitud romana hacia la fundación la que las inspiró. Ante la declinación de la tríada romana religión-tradición-autoridad[11] –causantes de la sensación de crisis y decadencia del mundo actual-, Arendt creía que las revoluciones ocurridas en la modernidad constituían grandes esfuerzos por restaurar los cimientos romanos específicos del campo político; en otras palabras, "para renovar el hilo roto de la tradición y para restaurar, fundando nuevos cuerpos políticos" (2016, p. 223). Justamente de Maquiavelo podría decirse que lo desbordaba la incontrolable pasión por emprender lo nuevo.[12]

---

10 A este respecto, Maquiavelo era claro: los reinos que sólo subsisten por la virtud personal de un solo hombre, son poco estables, ya que al morir éste, rara vez ocurre que la virtud renacía en su sucesor. Por lo tanto, era saludable un demiurgo que organice de tal modo el reino o la república que ésta se mantenga aún después de su muerte. La religión, como el caso de Numa Pompilio lo certificaba, se mostraba como un elemento fundamental de organización. "De igual modo que la observancia de culto divino es causa de la grandeza de las repúblicas, el desprecio de dicho culto ocasiona su perdición" (2011, p. 294).

11 Arendt aseguraba que toda la historia romana posicionaba la fundación del Roma como el comienzo para toda la eternidad. La religión romana, que dotaba de seguridad a esa fundación, "convirtió en un deber sagrado conservar todo lo transmitido por los ancestros, los *maiores* o más grandes. Así pues, la tradición romana se volvió sagrada (…) Preservaba y transmitía la autoridad, que se basaba en el testimonio de los ancestros, que habían visto con sus propios ojos la fundación sagrada. De este modo, la religión, la autoridad y la tradición se hicieron inseparables, expresando la sagrada fuerza vinculante con un comienzo revestido de autoridad al cual se permanece unido por medio de la fuerza de la tradición" (2015, p. 86).

12 Maquiavelo observaba: "Y debe así considerarse que nada hay más difícil de afrontar, ni más incierto de conseguir, ni más peligroso de afrontar, que aprestarse a establecer nuevas instituciones" (2011, p. 20).

3. Arendt y la lección de Maquiavelo: revolución, acción y política

En las reflexiones de Arendt sobre la revolución y su relación con la acción y la política, es posible percibir ecos maquiavelianos; otra forma de decir, en su conceptualización del fenómeno revolucionario y de la forma en que éste se relacionaba con la capacidad de actuar y la política, las "lecciones de Maquiavelo" son pasibles de ser vistas en el pensamiento arendtiano.

En su clásico *Sobre la revolución*, por ejemplo, aseguraba que tanto la revolución como la guerra no podían ser concebidas por fuera del marco de la violencia; ambas estaban totalmente determinadas por la violencia (2012). Precisamente, esta determinación, este común denominador de la revolución y la guerra que era la violencia, ocasionaba que estos fenómenos se produjeran al margen de la esfera política.[13]

A su vez, la cuestión de la revolución, así como la relación de ésta con la violencia, estaba estrechamente ligado al problema del origen. Ello debido a que las revoluciones son los únicos acontecimientos políticos que colocan directa e inevitablemente al problema del origen (Arendt, 2012). Justamente la estela "subversiva" de la Revolución Norteamericana se relacionaba con esa experiencia de sentirse libres, novedad absoluta para las generaciones de hombres que caminaron la Tierra entre la caída del Imperio Romano y el comienzo de la Edad Moderna. Esta era la experiencia de sentirse libres para comenzar algo nuevo.[14] Para Arendt, sólo podía hablarse de revolución "cuando está presente este <<pathos>> de la novedad y cuando ésta aparece asociada a la idea de libertad" (2012, p. 44). Esto permitía pensar a las revoluciones como algo más que insurrecciones victoriosas, golpes de Es-

13 Al margen de la esfera política debido a que ésta, para Arendt, era el ámbito que permitía que los hombres sean capaces de aunar palabra y acción para resolver sus problemas cotidianos. En este marco, la violencia resultaba ser lo opuesto de la política; en otras palabras, un simple medio que precisaba justificación, no un fin en sí mismo, como la política. Lógicamente, si la violencia era el común denominador de la guerra y la revolución, necesariamente se sigue de aquí que éstas acontezcan fuera del espacio de la política.

14 Ahora bien, la propia Arendt anotaba que, analizando un poco la historia de las primeras revoluciones, aquellos que las llevaron adelante –léase, los que la introdujeron en escena- no fueron en absoluto hombres devotos de la novedad. Allí, en esas primigenias revoluciones, en esos aventureros hombres de acción, aún resonaba aquel significado de revolución heredado de las ciencias astronómicas: un movimiento cíclico, rotatorio y sometido a leyes que escapan a la influencia humana, y que no se caracterizaba ni por la novedad ni por la violencia. No obstante, los revolucionarios ingleses -en menor medida-, estadounidenses y franceses, partícipes de las revoluciones del siglo XVII y XVIII, bien pronto comenzaron a apartarse de aquel significado original. Antes bien, empezaron a verse a sí mismos como "agentes de un proceso que significaba el fin definitivo de un orden antiguo y alumbraba un mundo nuevo" (Arendt, 2012; 56).

tado o guerras civiles. La filósofa alemana era taxativa: ni la violencia ni el cambio son suficientes para describir el fenómeno de la revolución. En todo caso, sólo podía hablarse de revolución cuando el cambio se orientaba a permitir un nuevo origen, donde la violencia era instrumentada para edificar una forma completamente nueva de gobierno[15] y donde el acto de liberación conducía a la constitución de la libertad.[16]

Este punto es muy importante para pensar la relación entre acción y política. Según Arendt, el sentido de la política era la libertad; era en el espacio de la política donde los hombres, con su milagrosa capacidad de actuar, podían dar comienzo a lo impensado, a lo infinitamente improbable e incalculable *a priori*; la política se constituía en un ámbito donde la necesidad dejaría su lugar a la libertad.[17] Es también, continuando esta misma idea, la que "brinda las condiciones para que la acción pueda desplegarse en todo su esplendor", aunado con el discurso, que "permite, a partir de la diversidad de experiencias, configurar un mundo compartido" (Di Pego, 2006, p. 103). Para Arendt, la política acontecía –muy ocasionalmente-[18] allí donde los hombres eran capaces de aunar acto y habla para la resolución de sus querellas cotidianas, dentro de un marco de estabilidad, posible gracias a las facultad de perdonar y prometer.[19] En otras palabras, la política, como todo tipo de ac-

---

15 Similarmente, para Claude Lefort novedad y violencia constituían notas relevantes del fenómeno revolucionario. En su "La cuestión de la revolución", artículo breve que acompaña *La invención democrática*, el renombrado filósofo francés aseguraba que: 1) "no se puede disociar la nueva idea de Revolución de la nueva idea del Estado; no se puede disociar la idea de la fundación original del surgimiento de un poder que garantiza a la sociedad su unidad, su identidad…" (1990; 182); y 2) lo que confería a la revolución su carácter específico es el tipo de sociedad en el que se desarrolla, donde las masas "chocan con el Estado, con un poder garante de la unidad y de la identidad nacionales, y que al oponer su violencia, niegan su legitimidad y hieren al mismo tiempo al integridad del cuerpo político" (1990; 183).

16 En esta línea, Anabella Di Pego, en su esclarecedor artículo *Poder, violencia y revolución en los escritos de Hannah Arendt*, argumenta que en el concepto de revolución en Arendt "conviven la violencia y la máxima realización de la política (…) [L]a misma violencia, en la medida que implica el final de una forma de gobierno, ha constituido la condición de posibilidad de aparición de la política y de la libertad" (2006; 116).

17 El principio de libertad, por ejemplo, se contrapone absolutamente con los corolarios, premisas o axiomas que se derivarían del pensamiento ideológico y que son propios de los movimientos totalitarios. Recuérdese que para Arendt (1994) la ideología era literalmente el despliegue lógico e inexorable de una idea, que no precisaba de ningún factor ajeno para ello y en el cual la capacidad humana para comenzar e introducir la novedad en el mundo era vista como un factor a eliminar.

18 Esta salvedad no es menor. Señalaba Arendt: sólo unas pocas pero grandes épocas pudieron conocer las mieles de la política. Estos escasos pero afortunados casos de la historia "son decisivos; únicamente en ellos se pone de manifiesto el sentido de la política" (1997, p. 71).

19 Para Arendt el perdón y la promesa constituían dos mecanismos indispensables para subsanar las endebleces que envuelven a la acción: la irreversibilidad y su impredecibilidad. "[Perdonar y de prometer] van juntos: el perdón está ligado al pasado y sirve para deshacer lo que se ha hecho; mientras que

ción, es siempre "esencialmente el comienzo de algo nuevo; como tal es (…) la verdadera esencia de la libertad humana" (Arendt, 1995, p. 43).

Política y acción, entonces, mantenían una estrecha ligazón en el pensamiento arendtiano. La política, como actividad orientada a la libertad de seres distintos y únicos entre iguales, se hallaba en las antípodas de la guerra y la violencia. Mientras ésta última se erigiría como medio para un fin otro, mostrando su carácter meramente instrumental, la política era un fin en sí mismo; constituía un espacio privilegiado en el que la capacidad humana de actuar, comenzar o realizar lo inesperado, podía llevarse realmente llevarse a cabo.

Empero, la filósofa alemana anotaba que con el advenimiento de la Edad Moderna, el principio –político- de la libertad dejó su lugar a la –prepolítica- necesidad;[20] la faceta del hombre como actor dio paso al de éste como mero productor y consumidor, adquiriendo la producción y el trabajo un estatus renovado. A su vez, esto condujo a una exacerbación de las capacidades propias del *Homo faber* y de la violencia, endémica a todo proceso de producción.[21] Con la modernidad, en definitiva, la política se transformó en un mero medio para un fin extrínseco, "descubriendo en la violencia y [en] la acción violenta su auténtico contenido" (Arendt, 1995, p. 93). Entonces, precisamente esa traslación de los medios de violencia de la esfera privada a la pública-estatal y la monopolización que de éstos hace el Estado, lo que no sólo transformó a la política en un simple medio, sino también, y quizás aún más grave, limitó las competencias de lo político a lo más necesario. Nada ejemplificaría mejor estas transformaciones, para Arendt, que las ansias por construir nuevas y mejores sociedad que tiñeron a los procesos revolucionarios desde el siglo XVIII; esto es, imprimir al ámbito de los asuntos humanos lo que es propio del de la fabricación: un modelo de lo que se quiere hacer y los medios necesarios para lograrlo.

---

atarse a través de promesas sirve para establecer en el océano de inseguridad del futuro islas de seguridad (…)" (Arendt, 1995, p. 106), sin las cuales no podrían haber relaciones entre los hombres.

20 En lo que al fenómeno revolucionario se refería, esta necesidad se transformó en necesidad histórica, acotaría Arendt; esto es, una suerte de poderosa corriente subterránea, ajena a la voluntad de los hombres y que, con apenas un súbito movimiento, podía arrástralos caprichosamente a los infiernos de la infamia desde el paraíso de las grandes hazañas. Es lo que sucedió con todos hombres que, durante los siglos XIX y comienzos del XX, y siguiendo las huellas d

e la revolución francesa, se consideraron a sí mismos "como agentes de la historia y de la necesidad histórica" (Arendt, 2012, p. 70), sustituyendo la libertad por necesidad como categoría principal del pensamiento político. Desde el acaecimiento de la revolución rusa, continuaba la filósofa alemana, ese encanto mágico de la necesidad histórica se intensificó.

21 "Este elemento de violación y de violencia está presente en toda fabricación, y el *Homo faber*, creador del artificio humano, siempre ha sido un destructor de la naturaleza" (Arendt, 2015, p. 160).

3. Maquiavelo y su soledad, o de la teoría y práctica radical de la política

Algo se ha roto, señalaba Louis Althusser en su intervención en el Coloquio de Venecia en noviembre de 1977, organizado por el periódico comunista italiano "Il Manifiesto". Pero, ¿a qué se refería Althusser? ¿Qué es lo que se había roto? Para el filósofo marxista la cuestión no admitía dudas: se había roto la capacidad de la teoría marxista para ofrecer respuestas creativas ante las endémicas y recurrentes crisis que la asolaron prácticamente desde sus comienzos. En lugar de utilizar la crisis positivamente, como refuerzo creativo, como mecanismo de advenimiento de lo nuevo, una parte importante del pensamiento marxista optó por cerrar los ojos y callar, padecer la crisis en silencio, con la esperanza de que el mesiánico movimiento obrero acudiese a su rescate.

Althusser, sin embargo, estaba convencido de que para desentrañar la causa y el modo en que esta –nueva- crisis del marxismo aparecía a finales de la década del sesenta, las preguntas debían ser formuladas desde un vacío teórico y práctico. Aún más: sólo en soledad, sentenciaba Althusser, podría continuar produciéndose teoría al servicio de una práctica revolucionaria, que trascendiese la crisis en la que se encontraba el marxismo. Es en este resquicio donde intervienen sus reflexiones sobre la producción teórica de Maquiavelo; filósofo de la práctica, el primer materialista, el pensador de la novedad en ausencia de todas las condiciones de novedad.[22] En resumen, Maquiavelo, para Althusser, un renovador teórico. Una renovación teórica no exenta de tensiones, claro está. Éstas acompañaran al pensador francés en sus postreros años, especialmente en lo que fue su última la aventura filosófica: el materialismo del encuentro aleatorio.

En sus retrabajos sobre el pensamiento de Maquiavelo, Althusser descubrirá las claves de bóveda para intentar urdir una salida novedosa y teóricamente productiva del atolladero en que se encontraba la teoría marxista a principios de la década del setenta. Como señala Antonio Negri (2004), Althusser descubrirá en la soledad en

22 Como muy bien lo destaca Emilio de Ípola en su ya clásico *Althusser, el infinito adiós* (2007), Althusser hallaba la intervención de *El Príncipe* totalmente novedosa. Dicha novedad estaba en que la intervención teórica surgía del propio texto y se dirigía hacia un exterior que ponía la a prueba. Grandemente influenciado por la lectura gramsciana del libro de Maquiavelo, Althusser reparó en la forma de manifiesto que adquirió *El Príncipe*; esto es, en el hecho de ser un discurso político directamente actuante, performativo.

la que Maquiavelo produjo teoría un elemento intempestivamente creador, que lo llevará a poner "patas para arriba" su anterior edificio teórico: la teoría no será ya más esa indicadora de convergencias y consecuencias estructurales y sistemáticas, sino que ella indicará las rupturas y las paradojas, los vacíos y los centros de la crisis. Maquiavelo, en su aislamiento, en su apuesta por la novedad en ausencia de todas las condiciones para ella, en su incertidumbre sobre el triunfo de su empresa, permitió a Althusser repensar el marxismo y, fundamentalmente, reconsiderar su propia empresa teórica.

En *Maquiavelo y nosotros*, por ejemplo, Althusser argumentaba que Maquiavelo presentó a la filosofía un problema particularmente arduo, complicado: nada menos que el de su comprensión. Una particularmente dificultosa tarea debido al carácter alternativamente sorprendente, inasible e insólito de su pensamiento. Esta triple valencia estaba íntimamente relacionada, aseguraba, con la tarea filosófica a la que se acometió el propio Maquiavelo: pensar el comienzo, ese que contrasta y rompe pero que aún perdura en la actualidad; el que, haciendo a un lado todo lo que era imaginado, reflexionaba sobre lo que era realidad.[23] Este anhelo no era otro que el de conocer objetivamente –léase, libre de imaginerías religiosas y/o morales- la política. He ahí lo más novedosos que aportaba Maquiavelo, quien rompe con lo que "reinaba sobre los espíritus: una representación imaginaria de la política, una ideología de la política" (Althusser, 2004, p. 47), vinculada tanto con el discurso humanista de su tiempo como también con las teorías políticas de la Antigüedad.[24]

¿A qué se debe el carácter sorprendente e inasible de la obra maquiaveliana? ¿De qué manera explicar el hecho de que aún irrumpa con tanta fuerza pero que, no obstante, continúe siendo tan difícil de comprender y exponer filosófica y teóricamente? En sus consideraciones en torno de esto, Althusser especuló dos razones, ambas profundamente vinculadas. Por un lado, Maquiavelo resulta sorprendente e inasible debido a que con su intervención teórica:

---

23 O sobre la realidad efectiva de las cosas. Señalaba Maquiavelo: "Pero siendo mi intención escribir algo útil para quien lo lea, he considerado más apropiado ir directamente a la verdad objetiva de los hechos, que a su imaginaria representación" (2011, p. 51).

24 Maquiavelo buscaba comprender a la política como actividad real, no ideal ni idealizable. Su ya clásica antropología negativa estaba relacionada, puede sostenerse, con su interés por reflexionar sobre la política teniendo en cuenta la manera en que efectivamente son los hombres. Sólo a partir de esta reflexión podrían comprenderse las acciones presentes y pasadas de aquellos. Para ampliar sobre la concepción del hombre en Maquiavelo, ver: Echandi Gudián, 2013.

> [N]os cuestiona y nos sitúa práctica y políticamente (…) [n]os interpela a partir de un lugar que nos llama a ocupar como <sujetos> (agentes) posibles de una práctica política [también] posible (2004, p. 67).

Y por el otro, sí bien el texto maquiaveliano está cargado de teoría, no constituye un texto teórico en sentido clásico.[25] En Maquiavelo, el espacio teórico clásico está irreconociblemente modificado no sólo por la coyuntura histórica en que fue producido, sino también, y principalmente, por la práctica política. Estas modificaciones lo volverían escurridizo para las clásicas categorías de la filosofía y, como tal, dificultoso de asir para el pensamiento político contemporáneo.[26]

Ahora bien, sí era posible encontrar en Maquiavelo una teoría, ella era extremadamente complicada de enunciar sistemática y formalmente. Pareciera, señalaba Althusser, como sí los modos en que reflexionó teóricamente Maquiavelo escapasen a las reglas de la convención. No obstante, cabía la posibilidad de vislumbrar, en el corazón de las preocupaciones maquiavelianas, una reflexión sobre/en un problema de práctica política, en el cual todos los elementos teóricos se encontraban precisamente dispuestos en función de este problema. En otras palabras, lo que Maquiavelo se proponía mediante su examen teórico de un problema político –la unidad italiana- no era de ningún modo una interrogación acerca de un problema de teoría – por ejemplo, ¿de qué manera se logra la unidad territorial de un país dadas un número N de circunstancias…?- sino consistía en una indagación de un problema de práctica política – ¿cómo lograr, aquí y ahora, la unidad del territorio italiano?-. Aún más, cuando se interrogaba sobre la unidad nacional no lo hacía tomándola en su generalidad, sino planteando el problema en términos de coyuntura singular. Esto llevó a Althusser a ver en Maquiavelo al primer teórico de la coyuntura, aquel conscientemente ha pensado "*dentro* de la coyuntura, es decir, en su concepto de caso singular aleatorio" (2004, pp. 55-56. En cursiva en el original).

---

25 En su trabajo sobre la lectura althusseriana de Maquiavelo, Abdo Ferez sostiene al respecto: "La acción teórica de Maquiavelo es entonces una innovación que es también simultáneamente un citado, pero un citado partisano. Es una recuperación de un bando del combate teórico antiguo, en el que él se inscribe y también una ruptura *avant la lettre* con los modernos, porque es también ponerle límites a toda historización" (2015, p. 49).

26 De alguna forma a esto se refiere Arendt cuando señalaba que muchos lectores de Maquiavelo se concentraron más su "desinterés frente a los juicios morales y su carencia de prejuicios" (2016, p. 218), que en embarcarse en una profusa y profunda lectura de su obra. Pasaron por alto, por ejemplo, la íntima relación que establecía el florentino entre violencia y refundación, así como también la particularidad de Maquiavelo de ser el único teórico político posterior a los clásicos que supo diferenciar "entre la cobijada vida doméstica y la despiadada exposición de la polis" (Arendt, 2015, p. 47), que rescató al valor del olvido como virtud esencial de la actividad política.

Pero, ¿qué significaba esto? ¿A qué apuntaba Althusser con esa calificación de Maquiavelo? Pensar bajo la categoría de coyuntura significaba tener presente todas las circunstancias concretas que existían a la hora de llevar adelante un análisis, enumerándolas, detallándolas y comparándolas. Maquiavelo, como pensador dentro de la coyuntura, se sometió al problema político de la unidad nacional italiana, la constitución de un Estado nacional en la fraccionada Italia renacentista.[27] En su posicionamiento teórico podía vislumbrarse precisamente este problema, histórica y objetivamente presente en la coyuntura. Delimitada ésta, asomaba la pregunta por el modo de reagrupar positivamente las fuerzas disponibles y concretar la ansiada unidad nacional. La respuesta de ningún modo podría ser más concluyente: esta sólo sería posible a través del príncipe, es decir, un individuo dotado de *virtù*,[28] quien, "partiendo de la nada o de algo, sabrá modificar las fuerzas propicias para unificar la nación italiana bajo su dirección" (Althusser, 2004, p. 57). Las modalidades y formas que adoptaría el príncipe para llevar a cabo su tarea de unificar al territorio italiano constituyeron el objetivo central de *El Príncipe* y los *Discursos*.

Una consecuencia interesante que extrajo Althusser de su acercamiento a la práctica política presente en Maquiavelo fue la de encontrar un espacio vacío derredor del análisis maquiaveliano de coyuntura. Según el filósofo marxista, este vacío sería el lugar en el que se insertará la acción de individuo o del grupo de individuos y a partir del cual llevará/n adelante su tarea histórica. Este "vacío-a-llenarse" que encontraba en la obra del florentino cobraba real sentido si se reparaba en que Maquiavelo en ningún momento asoció la tarea de unificación italiana o constitución de un Estado nacional con un sujeto o una región en particular, como tampoco con un tiempo concreto. Este era un vacío de nombre, de tiempo y de lugar, un espacio para la aparición azarosa e intempestiva del agente de la práctica política, cualquiera éste sea.

Maquiavelo ofrecía a Althusser, entonces, una oportunidad para pensar esa radical distancia entre la teoría y la práctica. Es que si bien el florentino brindaba un análisis de la coyuntura italiana, mantenía alternativamente la incertidumbre respecto al lugar y al sujeto de la práctica, aquel que llevará a cabo el objetivo con su

27 La observación que realizó Althusser sobre este punto del pensamiento maquiaveliano a todas luces es heredera de las que hicieron pretéritamente tanto Francesco De Sanctis como, fundamentalmente, Antonio Gramsci.

28 Althusser definía a la *virtú* maquiaveliana como "la cualidad por excelencia propia de las condiciones subjetivas de la constitución de un Estado que dura" (2004, p. 79); cualidad excepcional del agente –para usar la expresión que prefería Althusser- que le permitía fundar, hacerlo durar y engrandece el Estado, poniendo coto a cualquier arrebato intempestivo de la fortuna. Para un análisis clásico respecto al significado de *virtù* en Maquiavelo, ver John Pocock, 2002.

práctica política: la unificación del territorio italiano. Como muy bien lo nota Damián López, la conclusión que extrajo Althusser de esto es que no existía una "teoría o ciencia que nos asegure la justeza de una solución práctica". Si bien desde un análisis teórico de coyuntura podía delinearse el problema, una posición e incluso una solución, "el estatuto de la teoría política siempre se encuentra como <minado> por la práctica" (2009, p. 84). Otra forma de decir que la práctica sobredetermina siempre toda teoría, "rebalsa" sus conceptos y sus definiciones.

En 1977 Althusser pronunció una conferencia[29] en la "Fondation Nationale des Sciences Politiques" de París. En ella, se propuso desentrañar la cuestión que denominó "la soledad de Maquiavelo". Nuevamente, volvió sobre la dificultad para clasificar a Maquiavelo. Para el filósofo marxista, podían encontrarse en Maquiavelo cuestiones irresolubles, incógnitas que formaban parte del propio tronco del pensamiento maquiaveliano. Estos enigmas indescifrables tomaban muchas formas. Desde la pregunta por el perfil republicano o monárquico de Maquiavelo hasta las más sutiles inquisiciones sobre su carácter categórico pero a la vez también incierto, preciso y acabado pero igualmente huidizo e inconcluso. Estos enigmas hablaban de la naturaleza solitaria de Maquiavelo, concluía Althusser.

Sin embargo, la cuestión no estaba tanto en discernir si Maquiavelo fue partidario de la monarquía o sí se inclinaba más por la república. El propósito que persiguió el florentino en *El Príncipe* y en los *Discursos*[30] no fue, aseguraba Althusser, realizar una tipología de gobierno para luego determinar cuál era la mejor forma de gobierno. Su objetivo fue, en cambio, "plantearse la cuestión política de las condiciones de la fundación de un Estado nacional en un país sin unidad, Italia, entregada a las divisiones internas y a las invasiones" (Althusser, 2008, pp. 155-156). Esta cuestión fue planteada, sentenciaba el filósofo marxista, en términos políticos radicales,

Ese carácter radical residía en la desestimación de Maquiavelo hacia los Estado realmente existentes: los principados, las Estados papales e incluso las ciudades libres. Ninguno de ellos podía acometerse a la construcción de la unidad italiana vía

29 Esta conferencia sería publicada con posterioridad a la muerte de Althusser. En su edición en español, ella formaría parte de la compilación de ensayos titulada *La soledad de Maquiavelo*.

30 Para Althusser, entre ambos textos no existía otra cosa más que una íntima unidad. Mientras *El príncipe* se refería específicamente al primer momento de la fundación –"para fundar un Estado nuevo […] sentar y asegurar el <cimiento>" (Althusser, 2008, p. 157)-, Los *Discursos* se relacionarían con la capacidad de ese Estado fundado *ex nihilo* para durar.

un Estado nacional ya que éstos se encontraban apresados en el feudalismo.[31] Como corolario de esto, Maquiavelo sentenciaba que la única manera en que Italia podría dotarse de unidad política y territorial era mediante un príncipe nuevo en un principado también nuevo. En otras palabras, a partir de la acción de un desconocido que, comenzando de la nada o de muy poco pero contando sólo con su *virtù*,[32] pudiese fundar exitosamente un Estado nuevo que sea capaz de durar y crecer, sobreponiéndose también a los vaivenes de la caprichosa fortuna.

Esto hacía de Maquiavelo, señalaba Althusser:

> [El] teórico de las condiciones políticas de la constitución de un Estado nacional, el teórico de la fundación de un nuevo Estado nuevo bajo un príncipe nuevo, el teórico de la duración, del fortalecimiento y del engrandecimiento de ese Estado (2008, pp. 158-159. En cursivas en el original).

He aquí su posición totalmente original: pensar la constitución de un Estado nacional no como un hecho consumado sino a consumarse, en ausencia de cualquier modelo rector que guiase esa constitución a realizarse.[33]

Aquí nuevamente volvía a tomar color esa soledad maquiaveliana de la que hablaba Althusser. Una soledad que no significaba otra cosa que encontrarse liberado de las formas políticas imperantes en su tiempo, en tanto todas se encontraban atravesadas por el feudalismo, por lo que resultaban anticuadas e inútiles para las necesidades que urgían a Italia. Este era un aislamiento propicio para la constitución de un Estado nacional italiano, algo a concretarse y sin certezas respecto a quién y cuándo ello iba a llevar a cabo.

---

31 El feudalismo era sinónimo de división. Piénsese sino en el capítulo XII del Libro I de los *Discursos*, en el cual Maquiavelo explicaba que la Iglesia Romana era la causa de la división y el atraso del territorio italiano (Maquiavelo, 2011).

32 El capítulo VI del *El príncipe* (Maquiavelo, 2011) resultaría a todas luces aleccionador al respecto. Allí Maquiavelo, hablando acerca de los principados nuevos donde también el príncipe es nuevo, señalaba que la dificultad de estos principados para conservarse depende enteramente de la *virtú* de que disponga el que los adquiera. Ciro, Teseo, Rómulo y Moisés pudieron hacer conjugar su *virtú* "natural" con la fortuna, con la ocasión propicia.

33 Para Luis Felip López-Espinosa, la originalidad de Maquiavelo frente a los demás pensadores de la teoría política se hallaba en que Maquiavelo pensó las condiciones efectivas en que surgen los Estados, mientras aquellos se ocuparon *a posteriori* de dotar de legitimidad a esa fuerza especial de coerción que es el Estado. Maquiavelo, hablando desde fuera del Estado "traza un análisis que desesperadamente gira en torno de su objeto imposible e irrealizable: de su origen real y efectivo" (2011, p. 504). Así, desde sus propios orígenes, hablaba de algo que para la teoría política venidera sería tabú.

En su soledad, con su revelación acerca de las condiciones bajo las cuales era posible la acumulación política primitiva, "Maquiavelo arroja una luz cruda sobre los inicios de nuestro tiempo: el de las sociedades burguesas" (Althusser, 2008, p. 164). El filósofo marxista encontraba, entonces, un Maquiavelo inclasificable e inasequible para propios y extraños, radicalmente osado política y teóricamente, que en su apuesta por fundar un Estado que unifique territorial y políticamente a Italia, y que sea capaz no sólo de durar sino también de expandirse, se encontraba a destiempo respecto a sus contemporáneos. De aquí, concluye Althusser, deriva su irredimible soledad.

5. Althusser, la lección de Maquiavelo y el materialismo del encuentro aleatorio

En la década de los setenta, Althusser dio lugar a un giro teórico de magnitudes:[34] la construcción de un materialismo del encuentro aleatorio.[35] Bajo este nuevo concepto, el filósofo francés apostó por edificar un tipo de materialismo diferente a todo aquel vinculado a la tradición racionalista, emparentado con la necesidad teleológica. Este "nuevo" materialismo, como señala certeramente Leandro Sanhueza, ya no estará basado en la primacía de la relación sobre sus elementos, sino que ahora "el acento estará puesto en la primacía del <encuentro> sobre la forma" (S.f., p. 7). En otras palabras, ahora era en el acontecer del propio encuentro donde estaría

34 Este giro adquiere esas magnitudes si se compara la nueva empresa teórica althusseriana con sus clásicos trabajos *La revolución teórica de Marx* [1965], *Para leer el Capital* [1965] e *Ideología y aparatos ideológicos de Estado* [1970]. Aún a riesgo de caer en simplificaciones, es posible decir que las tres obras presentan una preocupación común: construir una teoría marxista científica que permita aprehender la realidad y contribuir a la revolución socialista, todo ello a partir de un reexamen de los textos del Karl Marx maduro. La inquietud por desarrollar una tal teoría marxista científica sería hecha a un lado en la nueva etapa que se abre en el "último Athusser". Respecto a esto, señala Emilio de Ípola: "[E]l Althusser último, el Althusser que da libre cauce a sus pensamiento esotérico habla en un lenguaje que se sitúa a veces en el polo opuesto del lenguaje del Althusser clásico. A la constricción de la estructura contrapone la fuerza de la voluntad, de la virtud y de la fortuna de una individualidad. Al discurso de la necesidad ineluctable de procesos cuyo éxito estaría asegurado por que la ciencia lo garantiza, responde con un discurso que hace de la contingencia radical un principio inherente a cada momento, a cada coyuntura y al curso eterno de la historia" (2007, p. 191).

35 Numerosas son las formas a partir de las cuales Althusser buscó denominar este materialismo: de la lluvia, del encuentro, de la desviación, de la toma de consistencia, aleatorio. Aquí se opta por "encuentro aleatorio", en tanto esta conjunción permite extraer el significado principal del concepto: un encuentro azaroso, contingente, innecesario entre elementos dispersos y aleatorios.

puesto el foco, desestimando cualquier circunstancia anterior a ese encuentro. No había *telos*, Razón, origen o génesis antes del aleatorio encuentro de los elementos.

Para Althusser, Maquiavelo constituía un representante clave de esta nueva corriente materialista. Su empresa teórica, tal y como se precisó más arriba, fue la de pensar, en la difícil coyuntura de la península italiana del siglo XVI, las condiciones de constitución de un Estado nacional que permitiese la reunificación del territorio italiano. Compleja coyuntura en la que Maquiavelo veía un país atomizado –pueblo dividido, pequeños y fragmentados Estados condenados al olvido histórico…-, en el que cada átomo se lanzaba en caída libre sin encontrarse con el de al lado. En estas condiciones, observaba Althusser, se hacía necesario "*crear las condiciones de una desviación*, y por ende, de un encuentro, para que la unidad italiana <tome consistencia>" (2002, p. 36. En cursivas en el original).

Ahora bien, habiendo desestimado para esta tarea a cualquiera de los Estado existentes, Maquiavelo arribó a la idea de que la unidad nacional sólo sería posible sí se producía el encuentro de un hombre "sin nombre", con una suficiente cuota *virtù* para instalarse en algún sitio de Italia "sin nombre" y que, a partir de ese lugar indeterminado, comenzaría a aglutinar poco a poco a los italianos bajo su proyecto, esto es, el de un Estado nacional. Muy bien señalaba Althusser, este era un razonamiento completamente aleatorio, que dejaba políticamente en blanco no sólo el nombre de aquel que iba a llevar adelante la unificación sino también el de la región en donde ésta comenzaría.

> Maquiavelo guarda silencia acerca de ese príncipe y ese lugar (…) Ese silencio es una condición política del encuentro (…) Un hombre de nada, salido de nada, y que parte de un lugar inasignable, he aquí las condiciones de la regeneración según Maquiavelo (2002, p. 37. En cursivas en el original).

Althusser encontraba en el modo en que Maquiavelo pensó el acuciante problema de la unificación italiana algo más que una mera filosofía política. Ella era, contra todo sentido común, un tipo de reflexión filosófica singular: un materialismo del encuentro aleatorio pensado a través de la política, que descreía y desestimaba todo sentido preestablecido, llámese éste Razón, Historia, Dios, etc.[36] Era en el vac-

36 La pregunta que cualquiera podría hacerse es ¿de qué manera puede articularse esta dialéctica con el marxismo? Otra forma de preguntarse por la correspondencia de una apuesta ateleológica dentro de un pensamiento eminentemente teleológico como el desarrollado por Marx. Esta incompatibilidad nunca fue tratada por Althusser.

ío político –y filosófico, en tanto no hay causa precedente o principio a partir del cual determinar las acciones- donde el encuentro improbable y contingente de los elementos debería realizarse, desde el cual la unidad italiana tomaría consistencia.

Maquiavelo, en tanto pensador sobre la coyuntura, como filósofo de los comienzos, como teórico de la *praxis* política, partero de la novedad, constituía, para Althusser, uno de los representantes fundamentales de esta corriente "subterránea" de materialismo. A su vez, fue mediante las reflexiones del florentino que Althusser pudo repensar la situación caótica de la teoría marxista, por un lado, empantanada en el exceso teoricista, en el dogmatismo, y, por el otro, jaqueada por los dispositivos ideológicos del capitalismo globalizante. Maquiavelo, pensador de los comienzos, del vacío, de la adversidad de circunstancias, aportador de claves analíticas, en otras palabras.

6. Althusser, la lección de Maquiavelo y el materialismo del encuentro aleatorio

Poco más de 500 años pasaron desde que *El Príncipe* vio la luz. Desde ese momento, la fama de Maquiavelo no haría más que crecer. Con partidarios y detractores, opositores y simpatizantes, largos y tortuosos debates comenzarían a rondar las reflexiones legadas por pensador florentino: ¿Fue un monárquico o un republicano convencido? ¿Se trató de un pensador amoral que daba claves para que los interesados se mantengan en el poder a toda costa o, en contrapartida, fue alguien que reflexionó sobre la verdadera esencia de la política? ¿Sólo se acometió a legitimar el empleo liso y llano de la violencia lisa y llana o, contra todo sentido común, lo que buscó fue develar el "correcto" uso de la violencia en los menesteres de la política? En fin, las preguntas podrían multiplicarse, sin por ello agotar la estela maquiaveliana.

Como se especificó más arriba, numerosas plumas se acometieron a la tarea de desentrañar su pensamiento: desde Gramsci hasta Skinner, pasando por Strauss, Lefort, Pocock y Merleau-Ponty, por sólo mencionar algunos. Precisamente éste último aducía que la incomprensión de la obra maquiaveliana residía en la junción de dos opuestos: la contingencia e irracionalidad en el mundo con la conciencia y la libertad del hombre. Se traba de la reunión de elementos antagónicos que no redundaban en una solución final; Maquiavelo "[e]voca la idea de un azar fundamental" (1964, p. 272). De alguna forma, tanto Arendt como Althusser, dos "olvidados" lectores de Maquiavelo, repararon precisamente en esta cuestión. Aquí se trató,

entonces, de recuperar la lectura que ambos autores hicieron de la obra del florentino.

En términos estrictos, el trabajo desarrollado se orientó a reflexionar sobre la recuperación que ambos autores hicieron respecto a la idea de fundación maquiaveliana, sopesando, justamente, el lugar que ella ocupó en las reflexiones en torno a la revolución, en Arendt, como también en la apuesta por construir una teoría marxista capaz de salir del embotamiento filosófico y práctico en la que se encontraba a principios de los setenta, como diagnosticaba Althusser. Se buscó mostrar que los autores, desde espacios teóricos y concepciones del mundo diametralmente opuestas, rescataron de Maquiavelo su pasión por fundar algo que fuese estable y pudiese durar, en condiciones totalmente adversas para ello; pudiendo referirse esta fundación a la de un régimen nacido de una revolución y que permita la libertad, o a una teoría marxista "renovada", pasible no sólo de explicar las transformaciones del capitalismo globalizado sino también de ofrecer alternativas a éste.

Para someter a prueba esa intuición primigenia, se trataron, en primer lugar, las reflexiones que sobre la fundación maquiaveliana realizó Arendt. Se comenzó reparando en el carácter de padre espiritual de las revoluciones modernas con el que Arendt identificó en Maquiavelo, por su insistencia de volver a la vida las ideas e instituciones del mundo romano y también por su concepción de la violencia como elemento edificante de la política. A su vez, se mostró de qué forma el interese maquiaveliano por el cambio y la mutación estaba íntimamente relacionado con su preocupación por fundar un cuerpo político estable, con la capacidad suficiente de durar y engrandecerse. Asimismo, el interés por la fundación se vinculaba al uso de la violencia. Para Arendt, la apelación que hace Maquiavelo respecto de ésta estaba relacionada con una doble perplejidad –teórica y luego práctica-: la fundación parecía necesitar no sólo emular el crimen legendario (de Rómulo a Remo, de Caín a Abel), sino también darle leyes a los hombres para que se pueda constituir una nueva autoridad. Maquiavelo, con su incontrolable pasión por el comienzo de algo nuevo, participaba, a los ojos de Arendt, de la estela que se haría carne con las revoluciones modernas: el intento por restaurar los cimientos específicamente romanos en el campo político.

Luego, se intentó mostrar de qué manera operaban ciertos "ecos" maquiavelianos en Arendt, específicamente en la cuestión específica de la revolución y su relación con la violencia como también en lo respectivo a vínculo acción y política. De un lado, reparando no sólo en la determinación por la violencia del fenómeno revolucionario, que hacía que éste se produjera al margen de la esfera política, sino también remarcando la facultad de la revolución para develar el problema del ori-

gen. Precisamente, la pasión por la novedad y el comienzo, la utilización de la violencia como medio para instrumentar un nuevo tipo de gobierno que transformase el acto de liberación en libertad, constituían las notas salientes del fenómeno revolucionario. Y del otro, esa constitución de la libertad era, al mismo tiempo, la que permitía a Arendt referirse a sentido de la política. El espacio abierto por la política se constituía en el escenario en donde actuando, los hombres podían dar comienzo a lo que hasta ese momento era impensado, a lo innecesario, a lo no determinado de ante mano. Como el acto de fundar algo sin posibilidad de saber qué le deparará, el sentido de la política estaba, para Arendt, en la libertad.

Finalmente, se examinó la recuperación que Althusser hizo del pensamiento maquiaveliano, a los fines de ofrecer un modo para refundar la teoría marxista. Ante el callejón en el que se encontraba la teoría marxista, Althusser creyó que Maquiavelo, en tanto filósofo de la novedad en ausencia de todas las condiciones para ella, ofrecía las claves para esa refundación. En tanto pensamiento difícil de asir pero aun así sorprendente, el maquiaveliano trató de comprender objetivamente la realidad, libre de toda fantasía ideológica. Esta es, precisamente, su novedad radical. La teoría que Althusser encontraba en Maquiavelo, empero, se mostraba reacia a los marcos formales y sistemáticos. Ello estaba relacionado, creía el filósofo marxista, con el hecho de que las reflexiones maquiavelianas proponían un examen teórico de un problema de práctica política; esto es, una cuestión relativa a la coyuntura política. Tanto era así que para Althusser, el florentino era el primer caso de una reflexión política conscientemente dentro de la coyuntura. Esta característica que encontraba en Maquiavelo iba a permitirle al filósofo marxista pensar la distancia radical que existía entre la teoría y la práctica política.

Maquiavelo ofreció a Althusser una manera de pensar filosóficamente la constitución de una novedosa teoría eminentemente práctica, en ausencia de todas las condiciones de posibilidad. Como se ha mostrado, Althusser insistentemente destacaba la soledad en la cual aquel comenzó a pensar una empresa política, la constitución de un Estado nacional en la fragmentada Italia de 1500. La tarea en la que se embarcó Maquiavelo descollaba por su radicalidad: pensar no sólo contra la tradición filosófico-política y sus grandes popes –léase Platón, Aristóteles, Santo Tomás, etc.- sino también contra la filosofía humanista de su tiempo –Poggio Bracciolini, Marsilio Ficino, Erasmos de Rotterdam, por nombrar algunos.

Es posible especular que Althusser reconoció cierto aire de similitud entre su situación y la que atravesó Maquiavelo. Esto es, un telón de fondo de absoluta crisis e incertidumbre, teórica y práctica. Tanto Maquiavelo como Althusser se propusieron superar esta crisis con la que identificaron a su tiempo: en el caso del primero, la

irredimible fragmentación del territorio italiano, mientras en el de Althusser, se trataba de una parálisis teórica y práctica del marxismo. Asimismo, esa apuesta teórico-política suponía trascender los modos tradicionales con lo que se pensaba la situación: sea el dogmatismo marxista o religioso, sea el humanismo en su faz marxista o renacentista. Esta era una solución eminentemente enraizada en la práctica política, donde la teoría no tenía que hacer entrar la realidad en sus categorías sino servir para comprender y actuar sobre la realidad, sea constituyendo un Estado Nacional o preparando a las masas para enfrentar la hegemonía del capitalismo global y sus aparatos ideológicos. Althusser se vio entonces reflejado en Maquiavelo. Ambos, a destiempo, solos, en una búsqueda por comprender la coyuntura y accionar radicalmente sobre ella. Algo se había roto pero Maquiavelo parecía ofrecerle a Althusser la clave para remendarlo.

Bibliografía

Abdo Ferez, C. (2015). *La Compañía de los sofistas. Maquiavelo y Althusser*. En T. Várnagy, T. y M. A. Rossi (Comp.), Pensar la política desde Maquiavelo (pp. 37-51). Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político-Aurelia Rivera.

Althusser, L. (2004). *Maquiavelo y nosotros*. Madrid: Akal.

Althusser, L. (2008). *La soledad de Maquiavelo*. Madrid: Akal.

Althusser, L. (2013). *Política e historia*. Buenos Aires: Katz.

Arendt, H. (1994). *Los orígenes del totalitarismo*. Buenos Aires: Planeta.

Arendt, H. (1995). *De la historia a la acción*. Barcelona: Paidós.

Arendt, H. (2002). "Una bitácora para leer a Maquiavelo". *Metapolítica*, (23), 38-42.

Arendt, H. (2012). *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza.

Arendt, H. (2015). *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.

Arendt, H. (2016). *Entre el pasado y el futuro*. Bueno Aires: Ariel.

Branda, C. (2012). "La instrumentalidad de las pasiones en el pensamiento de Nicolás Maquiavelo", Teoría Política I, Facultad de Ciencias Políticas y RRII, UNR Recuperado: http://www.fcpolit.unr.edu.ar/teoriapolitica1/2012/05/28/la-instrumentalidad-politica-de-las-pasiones-en-el-pensamiento-de-nicolas-maquiavelo-branda-corina/.

De Ípola, E. (2007). *Althusser, el infinito adiós*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Derrida, J. (1998). *Márgenes de la filosofía*. Madrid: Cátedra.

Di Pego, A. (2006). "Poder, violencia y revolución en los escritos de Hannah Arendt". *Nueva Época*, 19(52), 101-122.

Echendi Gurdián, M. (2013). "El concepto de ser humano en Nicolás Maquiavelo". *Revista Estudios*, 26, 1-22.

Lefort, C. (1990). *La invención democrática*. Buenos Aires: Nueva Visión.

López, D. (2009). "La soledad de Althusser. La lectura de Maquiavelo como clave de una renovación teórica". *Sociohistórica*, 25, 73-102.

López-Espinosa, L. F. (2011). *Maquiavelo y la filosofía materialista*. Cuadernos de Materiales, 23, 496-515.

Maquiavelo, N. (2011). *El príncipe*. *Del arte de la guerra*. *Discursos*. Madrid: Gredos.

Negri, A. (2004). Introducción. Maquiavelo y Althusser. En L. Althusser, *Maquiavelo y nosotros*. pp. 11-40. Madrid: Akal.

Pocock, J. (2002). *El momento maquiaveliano*. Madrid: Tecnos.

Sanhueza, L. (S/f). Althusser y Maquiavelo: pensar sobre la coyuntura. Recuperado: https://www.academia.edu/22603405/Althusser_y_Maquiavelo_pensar_sobre_la_coyuntura.

Suarez, D. P. (2004). El tiempo, la ciudad y la historia en la Grecia clásica. *Revista dialectología y tradiciones populares*, 59(1), 157-172.

Raíces y fuentes del pensamiento sociológico del Peronismo

ALEJANDRO GONZALO GARCÍA GARRO
UADER - UNER

Resumen

La ponencia analiza el pensamiento sociológico del primer peronismo (1946-1955). Quiere descubrir y demostrar cuáles son las raíces y fuentes que nutren la teoría social del Justicialismo. Por pensamiento sociológico o teoría social del peronismo se entiende un concepto amplio, ligado al sistema de ideas sobre la sociedad, la relación del hombre con la comunidad, el Estado, la política, la economía, etc., y las perspectivas desde donde se estudia y reflexiona sobre estas cuestiones. Para ello se ha cerrado el marco de estudio en cinco libros que se consideran "canónicos" para la comprensión del pensamiento sociológico peronista, centrándose en el análisis del contenido teórico y conceptual de los mismos en forma exclusiva. El primero de ellos, referencia ineludible, es "La Comunidad Organizada", basado en la conferencia que Perón dio en el Congreso de Filosofía en Mendoza en 1949. El segundo es la obra de divulgación y adoctrinamiento "Historia del Peronismo" de Eva Perón. A estos libros se ha añadido tres textos de formación de la Escuela Superior Peronista publicados en la primera mitad de la década del 50: "Filosofía Peronista", "Apuntes de Sociología Peronista" y "Apuntes de Economía Peronista". El estudio se centra en estos cinco textos, a los que se considera como la columna vertebral de la teoría social peronista. Del estudio de ellos y de su cotejo comparativo con la sociológica clásica y sus principales autores como Comte, Durkheim, Marx, etc., al igual que la teoría social contemporánea a Perón y el primer peronismo se establecerán las relaciones y conexiones necesarias para describir y explicar las raíces y fuentes del pensamiento sociológico del peronismo.

Palabras clave: peronismo / sociología / teoría social

1. Introducción

Es una tarea difícil tratar de sistematizar las ideas del peronismo. Mucho más aún buscar las raíces y fuentes del pensamiento sociológico del mismo. Por distintas razones. La primera es que, si bien existe una gran cantidad de bibliografía sobre el peronismo, no abundan las que abordan en forma específica el análisis del pensamiento escrito de Perón, al menos como aquí se pretende. Otra dificultad radica en que Perón (también Eva Perón y los intelectuales relevantes del peronismo) era ante todo un político. No era un académico, ni un intelectual consagrado a la actividad del pensamiento con exclusividad. Y esto, sumado a la singularidad histórica del peronismo como movimiento político a nivel mundial, se filtró en las investigaciones extranjeras, en las que el peronismo suele revestir el carácter de enigma académico, fuera de parámetros tradicionales de las ciencias sociales, por lo que, en la producción intelectual sobre el mismo, terminó construyéndose una tendencia a priorizar la "*condición pragmática del padre del peronismo e incluso de su criatura*"[1] por encima del aspecto teórico e ideológico. Esta perspectiva también caló profundo en argentina, reduciendo en ocasiones las fuentes teóricas del pensamiento de Perón a una suerte de "*cualidad plástica*" que facilitaba la simplificación y su marginación en el abordaje de este tema.

Del mismo modo, por la fuerte carga política y la vigencia que tiene la figura de Perón y el peronismo, muchos estudios aún hoy suelen concentrarse de modo obsesivo en lo fáctico, lo personal e histórico, sin preocuparse por el sistema de ideas, el análisis del discurso o los textos teóricos más salientes del peronismo. Pero, el evidente hecho de que Perón fuera un político, no quita la gran formación intelectual que tenía, ni la importancia que la misma tuvo en su militancia, ascenso al poder y construcción del proyecto político que le tocó conducir. Perón era un intelectual con todos los rasgos que uno de estos tiene: muchísimas y varias lecturas, enorme cantidad de libros escritos, una completísima biblioteca, ejercicio de docencia durante años, pasión por la divulgación de sus ideas, etc. Era un intelectual formado en el Ejército también, de ahí en buena medida su singularidad. En toda la Argentina moderna no existe ningún presidente que haya escrito tanto como él, mucho menos que lo haya hecho en términos teóricos, conceptuales y abstractos del modo que lo hizo Perón. Ha sido tan fuerte su impronta como líder popular que se olvida que deberíamos volver al siglo XIX para encontrar un presidente que haya escrito tanto como Perón.

---

1 Carlos Piñeiro Iníguez, "*Perón. La construcción de un ideario*".

El trabajo analiza el pensamiento sociológico del primer peronismo, el histórico (1946-1955). Quiere descubrir y demostrar cuales son las raíces y fuentes que nutren la teoría social del peronismo. Por pensamiento sociológico o teoría social del peronismo se entiende aquí como un concepto amplio, que implica el sistema de ideas sobre la sociedad, la relación del hombre con la comunidad, el Estado, la política, etc. y las perspectivas desde donde se estudia y reflexiona sobre la problemática.

Para desarrollar esta investigación he centrado el marco de estudio en los cinco libros que considero canónicos para la comprensión del pensamiento sociológico peronista. El primero de ellos, referencia ineludible, es "*La Comunidad Organizada*"[2], basado en la conferencia que Perón dio en el Congreso de Filosofía en Mendoza en 1949. El segundo es la obra de divulgación y adoctrinamiento "*Historia del Peronismo*" de Eva Perón[3]. A estos libros he añadido tres textos de formación de la Escuela Superior Peronista publicados en la primera mitad de la década del 50: "*Filosofía Peronista*", "*Apuntes de Sociología Peronista*" y "*Apuntes de Economía Peronista*"[4]. En estos cinco textos considero que se encuentra la columna vertebral de la teoría social peronista. Del estudio de ellos y de su cotejo comparativo con la sociológica clásica y la contemporánea a su tiempo estableceré las relaciones y conexiones necesarias para describir y explicar cuáles son las raíces y fuentes del pensamiento sociológico del peronismo.

---

2 En el año 1947, por iniciativa de la Universidad Nacional de Cuyo, se convocó al "Primer Congreso Argentino de Filosofía, con participación de todos los países hispanohablantes. El 20 de abril de 1948 el Poder Ejecutivo lo declaró de interés nacional y el presidente Perón dispuso que el Congreso pasara a denominarse "Primer Congreso Nacional de Filosofía". El Congreso se celebró en Mendoza entre el miércoles 30 de marzo y el sábado 9 de abril de 1949. El propio Perón intervino pronunciando una conferencia como cierre durante la sesión de clausura, ceremonia celebrada en el Teatro Independencia de Mendoza en la tarde del sábado 9 de abril de 1949, con la presencia de María Eva Duarte de Perón, todos los Ministros que integraban el Gabinete Nacional, los Rectores de las Universidades argentinas, otras autoridades y los congresistas. Perón ofreció en esa intervención, plena de referencias históricas, sociológicas y filosóficas, las principales posiciones ideológicas del justicialismo. Una versión más completa de su discurso sería difundido luego como "*La Comunidad Organizada*".

3 Son los textos de las nueve clases de la materia "*Historia del Peronismo*", dictadas por Eva Perón en 1951 en la Escuela Superior Peronista. Todas ellas fueron agrupadas y presentadas como libro, el que se llamó precisamente "*Historia del Peronismo"*.

4 Estos libros eran ediciones especiales que se realizaban desde la Escuela Superior Peronista y tenían una enorme influencia en el ámbito de la militancia peronista, pero también en el campo del debate político, ya que era el órgano propagandístico y difusor de ideas con mayor autoridad del Partido Peronista. Hay otros libros dentro de esta colección como "*Manual de Conducción Política*" o "*Doctrina Peronista*" que fueron muy relevantes también, pero los descarté porque consideré que carecían del nivel de abstracción y desarrollo teórico como para reflejar las esencias de la teoría social del peronismo. *Historia del Peronismo*, de Eva Perón también fue publicado por esta colección.

2. Comte y la mirada sociológica el peronismo

Primero corresponde escrutar que entiende Perón por Sociología y qué lugar ocupa como Ciencia. Para ello, Perón recurre a Comte. En "*La Comunidad Organizada"*, Perón cita textualmente a Auguste Comte en dos ocasiones. Primero, hace propia la teoría de los tres estados y la aplica a su explicación de la evolución ideológica universal. Comte sostiene que las razones históricas y lógicas que explican el curso de la evolución intelectual permiten comprender al mismo tiempo el orden de institución positiva de las diversas ciencias. El orden de alineación de las ciencias es lógico e histórico; "*como lo enseña la ley de los tres estadios, recuerdo, un desarrollo histórico dividido en tres períodos: teológico –militar, abstracto–, metafísico y científico- positivo*"[5]. Desde una perspectiva epistemológica, Comte a través de la ley de los tres estadios explica el camino del progreso de la inteligencia. Textualmente, Comte afirma: "*Guiado siempre por los principios lógicos sentados en el tomo cuarto acerca de la extensión general del método positivo al estudio racional de los fenómenos sociales, he ido aplicando al conjunto del pasado mi ley fundamental de la evoquen humana, a la vez mental y social, demostrada alón de ese mismo volar y consistente en el paso necesario y universal de la humanidad por tres estados sucesivos: el teológico o preparatorio, el metafísico o transitorio y el positivo final*"[6].

Forte, explicando a Comte, afirma que, desde la ley de los tres estados, el progreso total de las sociedades se explica en el enlace de las diferentes ramas de la actividad humana con sus condiciones ideológicas. Ejemplificando históricamente añade que el sistema social correspondiente al estadio teológico es el régimen militar. Forte agrega que, para Comte, el hombre dispone de dos tipos generales de actividades: la guerra y el trabajo, pero "*la producción industrial necesita un conjunto de condiciones que no son compatibles con el pensamiento teológico*"[7]. Atento a que las sociedades teológicas son esencialmente militares, la evolución consiste en "*pasar del tipo guerrero al tipo industrial, siempre pensando en la evolución paralela material e intelectual. Por lo tanto, la institución de la sociedad y política*

5 Miguel A. Forte, "*Comte: La utopía del orden*".

6 Auguste Comte, "*Discurso sobre el Espíritu Positivo. La ley de los tres estados. (Curso de filosofía positiva, lección 57)*".

7 Miguel A. Forte, Op. Cit..

positiva, marca el triunfo de la actividad industrial y la declinación definitiva del régimen militar"[8].

Perón hace propia esta idea, y en el apartado referente a "*La formación del espíritu americano y las bases de la evolución ideológica universal*", cita textualmente a Comte y hace propia su teoría para explicar la evolución del conocimiento y el lugar desde donde el peronismo habla a mediados del siglo XX. En *La Comunidad Organizada*, manifiesta: "*Comte verifica un hábil escamoteo de objetivos: sustituye el culto de Dios por el culto de la humanidad. Será, rigurosamente, el principio de una edad distinta, pero, entendámonos, de una mutación históricamente necesaria y útil… Se opera una revolución total, grandiosa en sus aspectos materiales…*".[9]

Es cierto que no deja de poner reparos Perón sobre las consecuencias del "*estadio positivo*"[10], especialmente en lo que a las consecuencias sociales se refiere, lo que entiende como una epistemología "*mal acompañada de una visión correcta de las perspectivas de fondo*"; pero más allá de esta salvedad permeada por el discurso político, propia de la visión profundamente social y antiliberal que anida en todo los fundamentos centrales del Justicialismo, Perón hace propia esta idea de Comte para explicar la evolución el pensamiento universal y es parte central de su argumentación.

En una segunda cita, Perón se apoya en Comte para justificar la trascendencia de "lo social" por sobre "lo político", para hacer del segundo una parte integrante y comprendida en lo social, sosteniendo el necesario tránsito, histórico y epistemológico, del "yo" al "nosotros", y de ahí a la sociedad. Comte, y en su consecuencia la mayor parte del pensamiento sociológico del siglo XIX, en relación al siglo que lo precedió constituye un cambio de foco, un desplazamiento del individuo a lo colectivo. Especialmente a partir de Comte la sociedad deja de ser pensada y reflexionada desde la idea de la interacción de individuos para pensarse en términos colectivos, de conjunto. Y esto tiene especial énfasis en lo relativo al modo de relación y articulación política. En lo atinente a la filosofía política implicó una reformulación de la relación hombre – comunidad. La naciente sociología de Comte implica una mirada que trasciende la explicación de la sociedad que dieron oportunamente el

8 Ibíd. Allí Forte añade, detallando el estadio metafísico que: "*…entre los períodos teológico – militar, industrial – positivo hay un período de disgregación intelectual que constituye la transición metafísica*".
9 Juan Domingo Perón, "*La Comunidad Organizada*".
10 Ibíd.

Derecho a través del contractualismo o la Economía desde el mercado[11]. Resumiendo, esta nueva mirada de la sociología sobre la relación con el sistema político que nace con Comte, Giovanni Sartori afirma que: "*La sociedad no es sólo un "sistema social" diferente, independiente y autosuficiente con respecto al sistema político. Hay mucho más todavía; el sistema social es el que genera el sistema político. El panpoliticismo de Hobbes se transforme en el pansociologismo y la sociocracia de Comte*"[12].

Perón no encuentra en el contractualismo ni en Hobbes la explicación de la política y la sociedad, de hecho es crítico de su legado teórico[13]. Rechaza también al liberalismo económico, en un leitmotiv de este texto y de casi toda la obra teórica del peronismo[14], al cual lo describe como etapa de tránsito hacia el ideal comunitario, un paso con falencias y amenazas que debe ser superado. Es en Comte en quien Perón encuentra el sentido de la política como consecuencia del orden social, poniendo a la Sociología por continente del contenido de lo político. Así lo sostiene: "*Cuando Eurípides pone junto al yo clamante la masa que, desde el coro, expone las inquietudes y pareceres colectivos, extiende junto al yo la dilatada llanura de la humanidad. Descubre en ella un elemento perfecto de medición. El ser indivi-*

---

11 Una detenida explicación de las distintas ideas de sociedad del derecho, la economía y la sociología se encuentra en: Forte, Miguel Ángel, *"Sociología, Sociedad y Política en Auguste Comte".*

12 Citado por Forte en *"Sociología, Sociedad y Política en Auguste Comte".*

13 En *La Comunidad Organizada* Perón sostiene: "*Hobbes predica el absolutismo del Estado en la corriente armada de la época, pero predica ya a un hombre desalentado. La unidad social no parece imaginada por él como el indestructible depósito de valores, sino como víctima. Fue el primero en definir al Estado como un contrato entre los individuos, pero importa observar que esos individuos eran lobos entre sí, eran seres desprovistos de virtud y, seguramente, de esperanzas supremas; la larga cabalgada les había rendido"*.

14 Dice Perón en *La Comunidad Organizada*: "*En medio se alza la fidelidad a los principios democráticos liberales que llena el siglo pasado y parte del presente. Pero con defectos sustanciales, porque no ha sido posible hermanar puntos de vista distintos, que condujeron a dos guerras mundiales y que aún hoy someten la conciencia civilizada a durísimas presiones*". Para ejemplificar la lectura crítica del peronismo al liberalismo tradicional, basta recordar también a Eva Perón en *Historia del Peronismo* cuando afirma: "*La Revolución Francesa, tal como la historia lo atestigua –y yo trato de profundizarla y de leer mucho de lo que se ha escrito- no fue realizada por el pueblo, sino por la burguesía. Esto no lo recordamos muy frecuentemente. La burguesía explotó el desquicio real en ese pueblo hambriento, desposeído y es por eso que preferimos recordar de la Revolución Francesa tres palabras de su lema: Libertad, Igualdad y Fraternidad, tres hermosas palabras de los intelectualoides franceses que decían cosas muy hermosas, pero que realizaban muy poco. Y es por eso que nos olvidamos de algo extraordinario. Nos olvidamos que la Constitución de 1789 prohibía la agremiación. ¿Puede una revolución ser del pueblo, cuando dicta una Constitución prohibiendo la agremiación? El pueblo siguió a la burguesía, pero ésta no respondió honrada y lealmente a ese pueblo, que se jugó la vida en la calle. La Revolución Francesa quiso suprimir, y lo consiguió, hasta con la guillotina, al privilegio aristocrático, pero trajo al mundo el concepto de la libertad individual absoluta, creando con ese concepto otros privilegios, como el de la riqueza, que condujo luego rápidamente al capitalismo*".

dual halla su proporción vertical y horizontalmente… Al exponer Humboldt el ideal de humanidad, se gesta, en el campo histórico, el ideal del hombre universal, erigido en representante supremo de la civilización. Comte lo cimentó al afirmar que la Sociología es la base necesaria de la Política"… "Los chispazos de una revolución político-económica, con la erección del industrialismo y el capitalismo, generados por el Progreso en las entrañas de la Revolución liberal, provocaron la expansión de los valores individuales hacia los contornos públicos, o mejor dicho, el contorno filosófico del ser empezó a apreciarse mejor en su dintorno… El individuo se hace interesante en función de su participación en el movimiento social, y son las características evolutivas de éste las que reclaman atención preferente".[15]

Perón, entonces, mira y entiende la sociedad y la política, y la relación entre ambos sistemas, desde una perspectiva sociológica que, heredada de Comte, abona la idea de la primacía de la Sociología, como súper ciencia social, por sobre el resto de los sistemas que en ella se integran, en este caso la política.

3. Los ejes de la sociología peronista y la sombra de Durkheim. El parecido de familia

Los conceptos de Comunidad, Solidaridad y Conciencia Social o Colectiva son ejes centrales del pensamiento sociológico del peronismo, vertebran todo el sistema de ideas que va desde *La Comunidad Organizada* y se ramifica hacia el resto de los textos de divulgación. Del repaso de estos textos centrales del peronismo se encuentra un inocultable "parecido de familia" con Durkheim, al punto de ser usados los conceptos de Comunidad, Solidaridad y Conciencia Social en muchas ocasiones de modo casi similares al uso y alcance que le dio el sociólogo francés. Llamativamente, al menos en estos textos centrales con los que trabajamos aquí, Perón no citó en forma directa a Durkheim[16], pero está comprobado que lo leyó y accedió a sus ideas. Distintos autores dan cuenta de la influencia de Durkheim en el pensamiento de Perón, especialmente en la lectura de dos de sus discípulos, Duprat y Le Bon, el

15 Ver: Juan Domingo Perón, "La Comunidad Organizada".

16 Debemos tener presente lo que señala Fermín Chávez en su estudio preliminar de las *Obras Completas de Juan Domingo Perón*: "*No es tarea sencilla ubicar las vertientes que alimentan los distintos momentos de la cultura de Juan Perón, y descubrir sus atentas lecturas. Sólo en pocos discursos y textos suyos hallamos los rastros explícitos de sus pensadores preferidos. Es que no era aficionado a las citas y más bien se caracterizaba por exponer ideas reelaboradas, adaptadas en un lenguaje muy propio y en síntesis verdaderamente originales.*" (Perón, J.D., 1997: 21).

primero más fidedigno discípulo y el segundo no tan fiel continuador de la obra del autor de El Suicidio y muy "reinterpretado" a su manera por Perón, como veremos más adelante[17].

Perón tenía lecturas sólidas sobre Sociología. Ya en la Escuela Superior de Guerra, lugar donde tuvo gran parte de su formación, iniciaba sus lecturas sociológicas y tuvo contacto con los clásicos y autores en boga de la época[18]. Otro dato que aproxima la Sociología del primer peronismo a Durkheim es la trascendencia que tuvo este autor para la Universidad en los años de su gobierno, especialmente para las cátedras y entidades académicas específicas de la materia. La Sociología argentina durante l primer peronismo tuvo epicentro en las figuras de Alfredo Poviña[19] (docente este, entre otros lugares de la Escuela Superior de Guerra) y Rodolfo Tercera de Franco, presidente y vice respectivamente de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)[20], institución que se fundó en 1950 pero que es la culminación de un trabajo iniciado antes de 1946. En los seminarios, investigaciones y actividades de los sectores académicos de la Sociología institucional cercana al gobierno peronista la figura de Durkheim era central[21], a diferencia de lo que sucedía en los

---

17 La influencia de estos autores en el pensamiento de Perón se abordará en un apartado más adelante.

18 Sostiene Marcelo Camusso en su trabajo "*Perón y sus maestros. Formación para la acción*", siguiendo a los principales biógrafos, que, en la época en que se formaba Perón se produjo en la Escuela Superior de Guerra una "renovación" de los estudios históricos-militares que "*tuvieron como modelo de la posguerra a las ideas dominantes en Europa, como señala Picciuolo… se buscó apasionadamente las enseñanzas de la última guerra según la metodología dominante en la historia militar de ese tiempo". (Picciuolo, J. 2000,125) Estas enseñanzas de la gran guerra produjeron cambios importantes en los planes de estudio de la Escuela, se incorporaron materias como Sociología, Economía Política y Estadística*".

19 La ponencia de Poviña en el Congreso de Filosofía de Mendoza se tituló: "*La idea sociológica de "comunidad"*", lo que demuestra sin dudas la cercanía de este con las ideas del peronismo y del propio Perón. Ver: http://www.filosofia.org/aut/003/m49a1757.pdf

20 Federico Neiburg, "L*os Intelectuales y la invención del Peronismo*".

21 Poviña fue Director del Instituto de Sociología y acompañó la organización en el país del Primer Congreso Latinoamericano de Sociología en septiembre del año 1951. "*El Congreso fue organizado por la Asociación Latinoamericana de Sociología y sus ponencias publicadas por el Instituto de Sociología de la UBA en los Boletines ... Aparecen mencionados diversos temas, tales como los cruces entre la Sociología, la filosofía, la antropología, la pedagogía y la psicología. Se introducen cuestiones de metodología del estudio de la Sociología y de análisis culturales e históricos comparados entre países del continente. El debate con el marxismo, los estudios de John Dewey, los textos de Pedro Henríquez Ureña, Carlos Cossio, Alfredo Poviña y las citas acerca de las categorías de Emilio Durkheim, formaron parte de los incipientes debates de la Sociología argentina de la época*", se detalla en el libro "*Pensamiento Nacional Y Cultura*", de Artíz Recalde. El Congreso según Federico Neiburg, en "*Los Intelectuales y la invención del Peronismo*" "*contó con apoyos oficiales y con la autoridad de visitas ilustres. (…) Como por ejemplo, el Alemán Hans Freyer, cuya presencia ilustra bien el tipo de articulaciones internacionales coherente con la Sociología dominante en la Universidad bajo la orientación de Baldrich, Poviña y Tercera Del Franco".* Aquí es importante mensurar que según "*el historiador de la sociología argentina Juan Marsal apunta*

espacios en que Germani, Levene o el resto del arco académico enfrentado con el peronismo tenían mayor gravitación.

4. Comunidad, Solidaridad y Conciencia Social, raíces de los conceptos centrales de la sociología del peronismo

Como dijimos, hay tres conceptos centrales en el pensamiento sociológico del peronismo: Comunidad, Solidaridad Social y Conciencia Social (o colectiva). Ellos tienen una fuerte cercanía con Durkheim y hacen del discurso sociológico del primer peronismo un sistema de ideas con gran afinidad con las teorías de este.

- Del concepto de Comunidad, Perón le da una acepción específica distinta a la Durkheim pero conceptualmente su planteo es el mismo. Perón describe a la Comunidad Organizada como ideal[22], diferenciándolo de las formas asociativas pre sociales o primitivas, donde las funciones sociales o sentimientos colectivos no alcanzan articular una cohesión social, en un esquema explicativo análogo a lo que las sociología moderna entiende como distinción entre comunidad y sociedad. Para Perón, la comunidad es la sociedad de Durkheim, quien en contrapunto con Tönnies consideró que no era procedente la distinción entre sociedad y comunidad en la medida de que los vínculos de los individuos en los mismos sean de naturaleza propia del sistema de creencias compartidas o de las cooperación y funciones económico sociales.

Cuando Durkheim hizo una abordaje crítico de los conceptos de *Gemeinschaft und Gessellchaft*[23] de Tönnies, indicó que, al ser sustituida la sociedad primitiva por

---

*que Alfredo Poviña se inspira en Hans Freyer a la par que en Weber y en Emile Durkheim" (*Ver*: "Rastros de Hierro. Notas para un itinerario de la recepción de Hans Freyer en la Argentina*", de Gerardo Oviedo).

22 El filosofo peronista Alberto Buela en su libro "*Notas sobre el peronismo*" sostiene, refiriéndose al concepto de Comunidad Organizada, que: "esta idea considerada, según dijimos al comienzo, como el aporte original del peronismo en lo que hace a pensamiento político del siglo XX, viene a responder a la pregunta de qué debe ser la polis, o sea, la sociedad de los hombres para una vida próspera y feliz. De modo que la noción de Comunidad Organizada la situamos en el ámbito de la sociedad; dentro de la división clásica entre Estado, individuo y sociedad civil. Vendría a ser entonces, la idea que propone el peronismo para organizar la sociedad civil y sus relaciones con el Estado y el individuo. Resumiendo este primer punto, podemos decir que la Comunidad Organizada es un sistema social a construir".

23 Gemeinschaft y Gesellschaft (usualmente traducidas por comunidad y sociedad) son categorías puramente conceptuales para construir de forma lógica mientras que un tipo ideal, acuñado por Max Weber, es un concepto formado acentuando los principales elementos de un cambio histórico/social. Los conceptos de Gemeinschaft y Gesellschaft, elaborados por el sociólogo alemán Ferdinand Tönnies, se separan conceptualmente de forma estricta entre sí, como se desarrolla en su obra "Gemeinschaft und Gesellschaft" de 1887.

formas más modernas, la base moral de la unidad no desaparece completamente, por lo cual existe una continuidad o persistencia de los factores morales o sentimentales. Mientras que para Tönnies, según Durkheim, en la Gesellschaft se ha perdido toda «*la vida colectiva que se sigue de la espontaneidad interna*», para Durkheim "*el tipo diferenciado de orden social no ha dejado de ser una sociedad: esto es, conserva una unidad y una identidad colectivas*"[24], por lo cual esta distinción es inconsistente.

Al igual que Durkheim, para Perón la forma asociativa más evolucionada de organización de los individuos presupone una doble vía de cohesión. Para el peronismo, el concepto de Comunidad Organizada necesariamente presupone la articulación de vínculos afectivos, sentimentales, morales y culturales con vínculos funcio-funcionales o económicos entre los individuos que la componen, así, necesariamente la comunidad deberá tener dos fuentes de cohesión, los "*fines espirituales y materiales*"[25]. En Sociología Peronista, se sostiene que la necesidad de un equilibrio permanente, entre lo individual y colectivo primero, pero también entre lo material y espiritual, en una "armonía" y "equilibrio" que existe y debe ser fomentado entre los elementos[26]. Y así, en el mismo sentido, sostiene Giddens que para Durkheim, si bien es cierto que "*… el progreso de la solidaridad orgánica depende necesariamente del decrecer de la importancia de la conscience collective… las creencias y sentimientos comunes no desaparecen del todo en las sociedades complejas; ni se trata de que la formación de relaciones contractuales pierda el carácter moral y llegue a ser simplemente el resultado de hacer cada individuo «lo que más le interesa»*"[27].

- **Del concepto de Solidaridad**, de su alcance y dimensión en la teoría social del peronismo, Perón ha hecho de este una suerte de elemento mágico, el ingrediente que hace posible la articulación entre todos los conceptos, reinterpretando el mismo acorde a las ideas planteadas en "*La Solidaridad Social*" de Duprat.

Durkheim entendía por solidaridad social el vínculo de cohesión de los individuos hacia dentro de la sociedad. Lo que hacía a una sumatoria de individuos una sociedad era la solidaridad. Durkheim discriminaba, en relación al grado de evolución de las sociedades, entre una solidaridad orgánica y una mecánica, entendiendo

---

24 Anthony Giddens, "El capitalismo y la moderna teoría social, Segunda parte: Durkheim".

25 En "*La Comunidad Organizada*" Perón afirma: "*Esta comunidad que persigue fines espirituales y materiales, que tiende a superarse, que anhela mejorar y ser más justa, más buena y más feliz, en la que el individuo puede realizarse y realizarla simultáneamente…*"

26 Sociología Peronista, Capítulo VI, "*Sociología de la Comunidad Organizada*".

27 Anthony Giddens, "*El capitalismo y la moderna teoría social, Segunda parte: Durkheim*".

que "*hay diferentes clases de solidaridad social, así como diferentes clases de sociedades*"; las sociedades más primitivas, "amorfas" están ligadas por la solidaridad mecánica, entendida como "*similitud espiritual, comunidad de ideas y sentimientos*"; mientras que las sociedades modernas, las que derivan en las "*grandes naciones*" de los tiempos de Durkheim están ligadas por una solidaridad orgánica, la que entiende como "*la diferenciación de funciones y la división del trabajo*" entre los individuos, entendiendo a la existencia de esto como presupuesto fundamental para el equilibrio social de las mismas[28]. Describiendo las distinciones, Durkheim afirma: "*No se ve a la sociedad bajo un mismo aspecto en los dos casos. En el primero (*N de R: solidaridad mecánica*), lo que se llama con ese nombre es un conjunto más o menos organizado de creencias y de sentimientos comunes a todos los miembros del grupo: éste es el tipo colectivo. Por el contrario, la sociedad de que somos solidarios en el segundo caso* (N de R: solidaridad orgánica) *es un sistema de funciones diferentes y especiales que unen relaciones definidas. Esas dos sociedades, por lo demás, constituyen sólo una. Son dos aspectos de una sola y misma realidad, pero que no exigen menos que se las distinga*"[29].

Para la teoría social del peronismo la solidaridad social tiene un lugar central. Si bien son amplias y variadas las referencias, prima una idea que acerca a la solidaridad social con lo que Durkheim define como solidaridad mecánica. En Sociología Peronista, se la destaca como un elemento imprescindible de la noción de comunidad[30] y se la define así: "*La solidaridad social es por lo tanto el sentimiento que dando cohesión a las comunidades hace posible su existencia como unidades sociales que presentan características propias. Sin solidaridad social no puede hablarse realmente de comunidades*".[31]

Para el peronismo el concepto de solidaridad se nutre de valores compartidos, pero también de destino y futuro común. Si bien es más marcada la idea de una solidaridad de carácter mecánico, no por eso excluye la faceta orgánica o colaborativa de la sociedad. En los Apuntes de Sociología se resalta la idea de la solidaridad como vínculo afectivo de raíz colectiva y se lo hace en oposición al individualismo, pero en Apuntes de Economía Peronista se entiende como parte necesaria de la ar-

28 Edward A. Tiryakian, "Emile Durkheim".

29 Emile Durkheim, "*La División del Trabajo Social*".

30 En el Capitulo III, Sociología de la Evolución Social, aparado 1.

31 *Apuntes de Sociología Peronista*.

ticulación de los sectores de la producción[32]. Esta articulación entre sistema de valores y modelo económico social es una particularidad de la idea solidaridad del peronismo, que parece hacer un paso de la solidaridad mecánica a la orgánica de Durkheim, pero añade la nota de concebir a la solidaridad como un valor cultural, un producto colectivo. Como haciendo una síntesis, en Filosofía Peronista se afirma: "*Para el Justicialismo el hombre es una armonía maravillosa de fuerzas materiales y espirituales, y tal armonía sólo puede realizarse en el medio social… El destino personal está fundamentalmente ligado al destino de la comunidad; esto quiere decir que lo que el hombre puede llegar a ser depende de lo que sea la comunidad en que actúa; las posibilidades del individuo están enmarcadas en las posibilidades sociales; así, en una sociedad pobre e ignorante, por más capacidad que el individuo tenga, es muy difícil que llegue a ser rico e instruido, y si, en alguna medida lo logra, es lógico pensar cuanto más hubiera alcanzado en condiciones generales más propicias… Si del destino del grupo depende el de cada individuo, se ponen de manifiesto que la situación del semejante es la prolongación de la de uno mismo… El hombre que ha llegado a sentir que la sociedad es su medio natural de realización, que ha logrado comprender la falsedad de la teoría que sostiene que el hombre es el lobo del hombre, tiene ante sus semejantes una capacidad de comprensión, de respeto, de ayuda, en suma, de solidaridad, que no posee el que no está compenetrado vitalmente de estos conceptos…Para nosotros este hombre tiene el elemento fundamental de la cultura: la solidaridad… En efecto, consideramos que el sentimiento de la solidaridad es definitorio para la cultura, porque él implica la posesión de valores humanos fundamentales: superación del egoísmo personal, que es una actividad primaria con respecto a la solidaridad; trascendencia de los intereses individuales biológicos hacia los del hombre pleno; conciencia del destino social del hombre; evolución integral…*"[33].

¿Esta mezcla de moral colectiva con funcionalismo social no es lo Durkheim entienden cuando reflexiona en términos perspectivos sobre la solidaridad orgánica? En la teoría de Durkheim es claro que el funcionamiento de la solidaridad orgánica no puede interpretarse según la teoría "utilitarista"; ya que "*la sociedad contemporánea sigue siendo un orden moral*"[34] tal como ya lo vimos en el apartado del concepto de comunidad. Y así lo describe, en un tono muy similar a la cita prece-

---

32 "*Propugnamos ante la humanidad la doctrina del equilibrio y la armonía del individuo y la colectividad por la Justicia Social que dignifique al trabajo, que humanice al capital, que eleve la cultura social, que suprime la explotación del hombre por el hombre…*". Ver: Apuntes de Economía Peronista, pág. 46.

33 Filosofía Peronista.

34 Anthony Giddens, "*El capitalismo y la moderna teoría social, Segunda parte: Durkheim".*

dente: "*Sin duda que toda conciencia común no desaparece por eso; quedará siempre, cuando menos, ese culto a la persona, a la dignidad individual, de que acabamos de hablar y que, desde ahora, es el único centro de reunión de tantos espíritus. Pero, ¡bien poca cosa es, sobre todo si se piensa en la extensión cada vez mayor de la vida social y, por repercusión, de las conciencias individuales! Pues, como éstas devienen más voluminosas, como la inteligencia se hace más rica, la actividad más variable, para que la moralidad permanezca constante, es decir, para que el individuo permanezca fijado al grupo con una fuerza simplemente igual a la de antes, es preciso que los lazos que a él le ligan se hagan más fuertes y más numerosos. Si, pues, no se han formado otros que los que derivan de las semejanzas, la desaparición del tipo segmentario sería acompañada de un descenso regular de la moralidad. El hombre no se encontraría ya suficientemente contenido; no sentiría lo bastante alrededor de él, y sobre él esa presión beneficiosa de la sociedad, que modera su egoísmo y le convierte en un ser moral. He ahí lo que da el valor moral a la división del trabajo. Y es que, por ella, el individuo adquiere conciencia de su estado de dependencia frente a la sociedad; de ella vienen las fuerzas que le retienen y le contienen. En una palabra, puesto que de la división del trabajo deviene la fuente eminente de la solidaridad social, llega a ser, al mismo tiempo, la base del orden moral…*".[35]

- **El análisis referente al abordaje del concepto de Conciencia Colectiva o Conciencia Social** también encuentra sus puntos comunes, que tienen una especial continuidad dentro del peronismo. Durkheim sostiene que "*el conjunto de las creencias y de los sentimientos comunes al término medio de los miembros de una misma sociedad, constituye un sistema determinado que tiene su vida propia, se le puede llamar la conciencia colectiva o común*"[36]. Reconoce que el concepto es ambiguo, oscilando de lo social a lo colectivo[37]. Para Durkheim, la conciencia colectiva es también la representación que los individuos y grupos se forman de su mu-

35 "La División del Trabajo Social", de Emile Durkheim.

36 Ibíd.

37 En "*La División del Trabajo Social*", Durkheim sostiene que: "*Como los términos de colectivo y de social con frecuencia se toman uno por otro, está uno inclinado a creer que la conciencia colectiva es toda la conciencia social, es decir, que se extiende tanto como la vida psíquica de la sociedad, cuando, sobre todo en las sociedades superiores, no constituye más que una parte muy restringida…Para evitar una confusión que ha sido cometida, lo mejor sena, quizá, crear una expresión técnica que designara especialmente el conjunto de las semejanzas sociales. Sin embargo, como el empleo de una palabra nueva, cuando no es absolutamente necesario, no deja de tener inconvenientes, conservaremos la expresión más usada de conciencia colectiva o común, pero recordando siempre el sentido estrecho en el cual la empleamos*".

tua dependencia que hace de su situación el motivo de un interés colectivo, en la lógica de la metáfora en la que es entendida la sociedad como un cuerpo, siendo la conciencia colectiva algo que algo que toca, es parte, afecta, incide, es relevante, etc., para todo el cuerpo social.

Para Perón la "conciencia social" es un "sentimiento profundo de cohesión" de los individuos de una sociedad[38] y existe cuando el hombre comprende y asume "*la relación de dependencia reciproca que existe entre todos los individuos que constituyen una comunidad*"[39]. Para el peronismo la conciencia social precede a la solidaridad, al igual que la conciencia colectiva precede a la solidaridad mecánica en el esquema de Durkheim. No se puede dejar de percibir, en algo que abordaremos más adelante, el peso de las ideas de Le Bon en la definición y alcance de conciencia colectiva. Para el peronismo la conciencia social es consecuencia de la comprensión individual, que reconoce una realidad colectiva que lo trasciende, a la cual el individuo forma parte, pero a la vez es algo distinto de la realidad individualmente considerada. Para los Apuntes de Sociología Peronista un hombre con conciencia social "*comprenderá que no está aislado en la comunidad" y que sus valores y objetivos se ligan también a "a todos los demás que forman parte de una comunidad*".

En relación a la génesis de los valores o la conciencia colectiva, Durkheim entiende que la sociedad es una unidad que tiene características específicas que no pueden deducirse de las de sus miembros individuales entendiendo que "*es falso suponer que un todo es igual a la suma de sus partes*", ya que tal organización de relaciones "*tiene características propias*"[40]. En *Historia del Peronismo*, Eva Perón atribuye a la conciencia social la cualidad de ser un ingrediente del ser colectivo, puntualmente para ella es un atributo de los pueblos, diferenciándolo en su análisis de la masa -lo que entiende como pueblos sin conciencia colectiva y sin organización[41]-, y así lo describe: "*El hombre civilizado se diferencia del hombre salvaje en una sola cosa fundamental: el hombre salvaje no tiene conciencia de su dignidad de hombre; es como si no tuviese alma humana; no tiene personalidad. El hombre civilizado tiene conciencia de su dignidad, sabe que tiene un alma superior y, sobre todas las cosas, se siente hombre. La misma relación podemos establecer entre*

38 Discurso de Perón del 20/03/1953, citado en los Apuntes de Sociología Peronista.

39 Apuntes de Sociología Peronista.

40 Anthony Giddens, "El capitalismo y la moderna teoría social, Segunda parte: Durkheim".

41 En el apartado "*Diferencia fundamental entre masa y pueblo*", en *Historia del Peronismo*, Eva Perón dice: "*Yo podría hacer una diferenciación fundamental ante ustedes, de lo que es masa y de lo que es pueblo, como lo he dicho anteriormente: Masa: 1º, sin conciencia colectiva o social; 2º, sin personalidad social, y 3º, sin organización social. Esto es, para mí, masa. Pueblo: 1º, con conciencia colectiva y social; 2º, con personalidad social, y 3º, con organización social*".

la masa y el pueblo. Las masas no tienen conciencia colectiva, conciencia social; los pueblos son, en cambio, masas que han adquirido conciencia social. Es como si los pueblos tuviesen alma, y por eso mismo sienten y piensan, es decir, tienen personalidad social y organización social".[42]

Para la teoría social peronista la conciencia colectiva tiene una fuerte carga de valores, casi un programa político, con una coherente sistematización que se inculca en el ser colectivo. Perón sostiene que "*las colectividades que hoy deseen presentir el futuro, en las que la autodeterminación y la plena conciencia de ser y de existir integren una vocación de progreso, precisan, como requisito sustancial, el hallazgo de ese camino, de esa "teoría"* [43]. Eva Perón va más lejos aún en la relación entre conciencia colectiva y conciencia política, dándole al conjunto de valores y creencias que pensó Durkheim una sistematización ideológica, sustituyendo el rol atribuido a la religión en la División del Trabajo por un credo político, suplantando, tal vez, a la primera por lo segundo: "*Y ese sentimiento, ese estado de conciencia, que por unir a todo un pueblo, puede en cierto modo llamarse conciencia social, es lo que nuestro querido Líder ha logrado; y tenemos nosotros que ayudarle a afianzar la conciencia social que permita que cuando él, el grande, tenga que alejarse de nosotros por la ley de la vida, el pueblo pueda sobreponerse a los hombres de menos quilates –porque no todos son grandes hombres- para imponerles su acción. La doctrina debe estar arraigada en el corazón del pueblo, para que éste pueda hacerla cumplir al más mediocre de todos los gobernantes que pudiera venir*"[44].

La noción de conciencia social es una de las grandes referencias políticas de peronismo, que sobrevivirá al periodo fundacional y llegará a nuestros días. En los Apuntes de Sociología se refiere a un grado superior de conciencia que es la conciencia nacional. Siguiendo esta tradición fundada un sociólogo de formación marxista como Hernández Arregui, de enorme trascendencia en la construcción teórica del pensamiento peronista en los tiempos de la resistencia y exilio de Perón, haya hecho de este concepto de raíz durkheana –con una interpretación fiel a los conceptos de Perón- el centro de sus reflexiones. Sus obras *¿Qué es el ser nacional?* o *La Formación del Conciencia Nacional* dan testimonio de esto[45]. En la primera

---

42 "*Historia del Peronismo"*, de Eva Perón. Note el lector que Eva Perón utiliza en forma de sinónimos los conceptos de conciencia colectiva y conciencia social.

43 "La Comunidad Organizada", de Juan Domingo Perón.

44 "Historia del Peronismo", de Eva Perón.

45 En un texto de Enrique M. Berger, esta autor analiza que "*Arregui entiende la conciencia a través de una suerte de combinación de postulados ideológicos y morales*". Destaca que en sus ideas existen "*re-*

de ellas, refiriéndose a Carlos Astrada, el filósofo insignia del primer peronismo y máximo referente del Congreso de Filosofía de 1949, Arregui manifiesta: "*A diferencia de los negadores de lo nacional, Astrada ha buscado el ser nacional para el país. En Astrada la realidad argentina está en profundidad. Y lo que es más, la intuición emocional de la tierra nativa*"[46].

5. Las lecturas sociológicas de Perón: Duprat, Le Bon y Ward

Algunas obras y textos de algunos sociólogos fueron material de consulta asidua de Perón durante su vida. Repasarlos sirve para comprender en totalidad la teoría sociológica del peronismo. De muchos de ellos existen referencias textuales o citas literales. De todos ellos, por su presencia en la columna vertebral del sistema de ideas de la teoría social peronista como por su referencia directa por parte de Perón, vamos a detenernos en Duprat, Le Bon y Ward.

- **El caso de Guillaume Léonce Duprat**[47] es, tal vez, la más clara influencia, en lo que a sistema de ideas se refiere, entendido como un conjunto armónico de ideas de un autor. Perón leía mucho y se nutría de muchas fuentes, tomando cosas de alguna obra y descartando otras, haciendo su propia lectura e interpretación de los autores; pero en el caso de Duprat las ideas de este autor, especialmente las referente a la solidaridad social parecen haber sido tomadas por Perón en bloque. Duprat era un "durkheano"[48], él mismo reconoció el magisterio de Durkheim[49].

Perón reconoció en forma pública las lecturas de Duprat, los citó en sus discursos, incluso antes de asumir la presidencia[50], y en sus obras se filtran muchas de sus

---

sonancias" del concepto de conciencia colectiva de Durkheim. Ver: Enrique M. Berger: "*Sobre Método y Estética de la Reflexión Social: La Sociología en el Pensamiento de J. J. Hernández Arregui*", en "*Historia Crítica de la Sociología Argentina*".

46 Juan José Hernández Arregui, "*La formación de la conciencia nacional*".

47 Guillaume L. Duprat (1872-1956) fue un filósofo francés, profesor de Sociología y Economía. En 1922 fue nombrado profesor de Sociología y Economía Social de la Universidad de Ginebra, cargo que ocupó hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial en 1939.

48 Duprat trabajó en las sendas abiertas por Durkheim. Realizó aportes al estudio de la Solidaridad Social e investigaciones sobre la *«coacción social»* (sobre la cual Durkheim había insistido tanto).

49 En uno de los números de la *Revue internat de sociologie*, en un texto que llega a nosotros como "*La moral. Fundamentos psico-sociológicos de la actividad racional*" Duprat reconoce en forma expresa el magisterio e influencia de Durkheim en su pensamiento.

50 El 26 de octubre de 1944, en el acto inaugural del Consejo Nacional de Estadística y Censos, siendo Perón por entonces Ministro de Guerra, Vicepresidente de la Nación y Presidente del Consejo Nacional de Postguerra dijo: "*Ya en 1913, como ejemplo de rotura de solidaridad, un distinguido profesor de filosofía en el Liceo de Rochefort, el doctor Duprat, en su Tratado de la solidaridad social, dice: "El formidable*

ideas. Los estudios mejor documentados del pensamiento político de Perón también destacan que "*consultaba bibliográficamente a G. L. Duprat, autor de la Solidaridad Social, obra publicada en 1913*"[51]. Duprat, especialmente esa obra, "*La solidaridad social. Sus causas, su evolución, sus consecuencias*", tuvo gran repercusión en el país en los tiempos formativos de Perón[52].

Las particularidades del pensamiento sociológico de Duprat, que lo diferenciaban de Durkheim en lo que respecta a nuestro abordaje, eran su cercanía con la «Escuela solidarista», corriente de pensamiento que se basaba en la idea de solidaridad social para construir una vía intermedia entre el individualismo liberal y la revolución radical, es decir, "*una solución de compromiso entre el orden existente y un nivel satisfactorio de realización de la justicia social*", y para realizar este fin consideraban imprescindible una "*moralización de la economía, reflejo de la realización de la idea de solidaridad como idea moral*"[53]. Esta búsqueda de equilibro entre liberalismo y colectivismo como respuesta a la demanda social para evitar un revolución con posibles consecuencias anárquicas es casi una quintaesencia de los textos *La Comunidad Organizada, Apuntes de Sociología Peronista y Filosofía Peronista*, del mismo modo que la idea de una economía moral está presente en todos los grandes textos del peronismo, pero en especial en *Apuntes de Economía Peronista*.

La nueva moral de Duprat, que pretendía ser un punto medio entre el comunismo y el liberalismo, que tiende a una reforma desde arriba que anticipe y oblitere una revolución desde abajo a la cual le atribuye más problemas que soluciones encuentra en el derecho social sus pilares. El reformismo social del solidarismo es en buena medida jurídico y no es casual entonces que haya sido otro lector de Durkheim y hombre de estrechísima confianza de Perón quien fuera el autor y clave en

---

poder de las grandes empresas capitalistas, federadas bajo la forma de trusts, deben atraer la atención de los legisladores sobre las medidas conducentes a remediar una especie de tiranía plutocrática. Los trusts tienden, fatalmente, a buscar el monopolio en una de las rama de la producción humana, a arruinar todas las empresas que no pueden absorber, a destruir, por tanto la libre cooperación".

51 Carlos Piñeiro Iníguez, "Perón. La construcción de un ideario".

52 G. L. Duprat, "*La solidaridad social. Sus causas, su evolución, sus consecuencias*". "Significativamente, esta obra había sido premiada por la Academia de Ciencias Morales y Políticas francesa Premio Saintour, 1906. La importante obra *La solidaridad social*; obra de síntesis y de gran influencia en su época (incluida en nuestro país donde fue objeto de oportuna traducción a efectos de la orientación de las políticas de Derecho Social", afirma José Luis Monereo Pérez.

53 José Luis Monereo Pérez, "*El Pensamiento Político-Jurídico de Durkheim: solidaridad, anomia y democracia (II)*".

la construcción de la legislación laboral del peronismo, como José Figuerola[54] [55]. Piñeiro Iñiguez establece esta solución de continuidad entre las lecturas de Duprat y los diálogos de Perón con Figuerola[56].

Duprat opera con la interrelación existente entre solidaridad social y solidaridad orgánica, partiendo del bagaje conceptual y las distinciones realizadas por su maestro Durkheim. Para Duprat el principio de la Solidaridad tiende a integrarse con el principio de igualdad, ya que el mismo es para estos franceses una "versión secularizada" de la fraternidad de los revolucionarios de 1789, siendo ante todo una concepción de orden moral. Para Duprat la verdadera solidaridad social no es la solidaridad mecánica simple, la que nace de las semejanzas de índole socio cultural, sino la solidaridad orgánica mediante la cual se estructura una sociedad unida me-

---

54 José Miguel Francisco Luis Figuerola y Tresols (Barcelona, España, 1897 - Buenos Aires, Argentina, 1970) fue un jurista, profesor universitario y político español y argentino que desarrolló su actividad profesional y política entre su país de origen y Argentina, colaborando tanto con el gobierno de Miguel Primo de Rivera como, sobre todo, con el de Juan Domingo Perón. Figuerola se doctoró precozmente en Derecho y Filosofía y Letras, convirtiéndose pronto en un experto en relaciones laborales y orden social. Intelectual brillante que a los 21 años había finalizado dos carreras: Derecho y Filosofía. Adhirió al régimen del General Antonio Primo de Rivera, organizó el Ministerio de Trabajo en España y fue Secretario General del gobierno. Una vez derrotado el régimen se exilió en la Argentina en 1930. Tenía un sorprendente conocimiento de la legislación laboral internacional, prodigiosa memoria y manejaba con seriedad las estadísticas. Dice Page en su libro "*Perón*": "*Figuerola era la quintaescencia del intelectual hispánico católico. Serio y disciplinado, reservaba varias horas al estudio de los clásicos griegos y romanos, la música y la meditación. Su biblioteca cobijaba decenas de miles de volúmenes*". En lo que aquí respecta, en 1944, Figuerola fue designado por Perón Secretario General del Consejo Nacional de Posguerra, un organismo encargado de planificar la política del país al finalizar la guerra en Europa con el que Perón aumentaba su influencia. El Consejo intentó potenciar la producción agrícola e industrial y establecer qué industrias necesitaban el apoyo estatal. Al llegar Perón a la presidencia en 1946, nombró a Figuerola Secretario de Asuntos Técnicos en su Gobierno, un cargo con rango ministerial desde el que se encargaba de coordinar tanto a los distintos ministerios como a las organizaciones relacionadas con el gobierno. Ello le convirtió en una de las personas más próximas al Presidente y en autor de numerosas leyes, discursos presidenciales y documentos partidistas. Desde allí, Figuerola estuvo presente en una cuantiosa acción política y labor legislativa, realmente trascendental, haciendo aprobar las leyes laborales que habían sido reclamadas por el movimiento obrero.

55 Acerca del carácter de discípulo o lector de Durkheim de Figuerola cabe citar a Hernán González Bollo quien afirma: "*El catalán incorporó las reflexiones y metodologías del sociólogo durkheminiano Maurice Halbwachs. Gracias a éste, transponía definitivamente el foco tradicionalista en la familia –presente desde la década precedente- para delimitar a un grupo social que se distinguiera claramente del resto de la sociedad, de acuerdo con investigaciones de niveles de ingresos y habilidades laborales, superando el moralismo católico y el dogmatismo de izquierda"*. Maurice Halbwachs fue un sociólogo francés de la escuela durkheimiana, nacido en Reims el 11 de marzo de 1877 y fallecido en el campo nazi de Buchenwald el 16 de marzo de 1945, donde fue deportado. Es autor de numerosas obras de sociología. Su obra, en su mayoría en la estela de Durkheim, ha estado sin embargo marcada por la influencia de Bergson, de quien fue alumno. Escribió una Tesis notable sobre *La clase obrera y los niveles de vida*, y en su obra más célebre, La Mémoire collective, estudia el concepto de memoria colectiva, creado por él.

56 Carlos Piñeiro Iníguez, "*Perón. La construcción de un ideario*".

diante un sistema de funciones diferentes y especiales de relaciones definidas. Dicha sociedad es en la cual "la voluntad de vivir en mutua dependencia lleva a su más alto grado la cohesión social". Para Duprat, "*la solidaridad social depende, pues, del desarrollo intelectual y moral de la Humanidad*"[57]. Como vemos, la carga moral, axiológica, de Duprat es la lectura valorativa de los conceptos de Durkheim que hace Perón. La idea de solidaridad social y conciencia colectiva de la teoría sociología del peronismo son la relectura de Duprat del los conceptos de Durkheim.

En la búsqueda de una idea moral, Duprat destaca el rol de Estado como regulador. Duprat entiende que: "*...Adueñarse del poder para suprimir la solidaridad por coacción y sustituir a la solidaridad restringida una interdependencia a la vez más extensa, más consciente y más libremente aceptada, es hacer obra moral. Es afirmar también el intervencionismo contra el indiferentismo moral. El Estado puede ser un medio de liberación para el individuo... el intervencionismo puede ser una doctrina social conciliadora: se concilian el individualismo y el socialismo, se concilian la propiedad privada (que no se cuestiona en su esencia) y el interés general. También es significativo el tratamiento de la «función económica de la solidaridad» y la potenciación de las distintas formas de economía social (cooperativas, mutualidades...), pues la solidaridad, si ha de ser moral, debe hacer de todos los seres racionales cooperadores libres en todas las esferas de la actividad humana*"[58].

Sin dudas esta reflexión es muy afín al pensamiento sociológico del peronismo, y mucho más aún de su praxis política. Ha sostenido Perón: "*Elevada una explicación semejante a lo general, el hombre, la sociedad o el Estado, se ven obligados a inventar de pronto una escala nueva de valores, una nueva Moral...En la consideración de los supremos valores que dan forma a nuestra contemplación del ideal, advertimos dos grandes posibilidades de adulteración: una es el individualismo amoral, predispuesto a la subversión, al egoísmo, al retorno a estados inferiores de la evolución de la especie; otra reside en esa interpretación de la vida que intenta despersonalizar al hombre en un colectivismo atomizador...*"[59] *"Para el Peronismo el hombre es una unidad material y espiritual; pero, tanto por su naturaleza material, como por su espiritualidad, necesita de la sociedad. La sociedad, medio indispensable para su desarrollo, necesita de un poder coordinador que la*

57 G. L. Duprat, "*La solidaridad social. Sus causas, su evolución, sus consecuencias*".
58 José Luis Monereo Pérez, "*El Pensamiento Político-Jurídico de Durkheim: solidaridad, anomia y democracia (II)*".
59 Juan Domingo Perón, *"La Comunidad Organizada".*

oriente y la guíe: surge así la necesidad del Estado. El Estado Peronista parte de la idea de que el hombre es un superior por su espiritualidad, con fines propios… Por lo tanto, la Doctrina estatal Peronista tiene por finalidad formar un medio material, intelectual y moral que ofrezca al hombre los elementos necesarios para alcanzar su desarrollo y su felicidad; de aquí que la actividad estatal se convierta en una verdadera actividad moral…. Entre los elementos que el hombre necesita, primordialmente para alcanzar la felicidad está, en primer término, la libertad…Para eso debe tener en cuenta que vive en comunidad y que, por lo tanto, la libertad de uno encuentra su límite en la libertad del otro… Para reglar tan delicada situación se halla el Estado, organización tan natural al hombre, como es la sociedad… Aquí comprobamos el error de las concepciones liberal y anarquistas que consideran la existencia de la autoridad como incompatible con la existencia de la libertad… Pero una verdadera democracia, como la nuestra, la autoridad puesta al servicio de la sociedad tiene como función velar por el cumplimiento de la libertad de todos, sin restringir más que las malas libertades, las que, como en el caso del plutócrata, origina la esclavitud"[60]).

Para Perón existe una relación de ida y vuelta entre el Estado y el hombre, de derechos y deberes recíprocos imprescindibles para la armonía del sistema social. Duprat lo piensa de la misma manera, vislumbrando lo que sería el Estado de Bienestar. En términos conceptuales el individuo tiene una preexistencia y supremacía, pero para vivir en comunidad contrae una suerte de deuda colectiva con la sociedad organizada por el Estado, quien naturalmente tiene una obligación moral (y jurídica) con los individuos a los efectos de atender sus problemas de naturaleza social. Esta idea de Solidaridad Social de Perón, con obligaciones y derechos y con el Estado en el medio, con más tinte político y axiológicamente determinado, tiene sus raíces en Duprat.

- Fermín Chávez destaca que el pensamiento "social" de Perón[61], centrado en la preocupación por la cuestión social y una mirada holística de la sociedad, abreva en varias fuentes relevantes, dentro de las que destaca a Adolfo Posada[62]), Jacques

---

60 Juan Domingo Perón, *"Filosofía Peronista", capítulo: "Concepto del hombre en el Estado Peronista".*

61 Fermín Chávez, Op. Cit.

62 Adolfo González-Posada y Biesca, (Oviedo, 18 de septiembre de 1860-Madrid, 10 de julio de 1944), jurista, sociólogo, traductor y escritor español vinculable al Regeneracionismo. Discípulo de Francisco Giner de los Ríos se manifestaba así sobre la influencia de su maestro en su propio pensamiento: "*Toda mi vida profesional, y en ella mi modesta labor de cultivador de las disciplinas del Estado, giró alrededor del curso de Principios de Derecho político de Giner: un Derecho Político de abolengo krausista, sin duda, por su base ética, sus supuestos metafísicos y su sentido esencialmente orgánico, pero de una profunda*

Maritain[63] y Gustave Le Bon, de este último que abordaremos aquí se suele hacer referencia como parte "del matiz positivista" del pensamiento social del peronismo, del cual el propio Perón siempre tomó distancia, en especial de sus posiciones ideológicas[64]. Pero lo real es que Le Bon ejerció una influencia importante en el universo teórico y conceptual en el que se formó Perón. Fue lo que hoy llamaríamos un psicólogo social, pero fue, en general, un sociólogo también. En sus numerosos trabajos expuso teorías sobre los rasgos nacionales, la superioridad racial, el comportamiento y la psicología de las masas, a las que llamaba "multitudes". Le Bon tuvo repercusión internacional con su obra, "*Las leyes psicológicas de la evolución de los pueblos*" y en especial "*La psicología de las multitudes*" lo catapultaron al centro de escenario intelectual mundial. Sigmund Freud se refirió especialmente a su trabajo con un libro[65]. En Argentina, su obra estaba en boga en los círculos intelectuales en la segunda década del siglo XX.

Dentro de los pasajes de la obra de Le Bon que considero importantes a los efectos de vincularlos con el pensamiento de Perón, la explicación del origen de las ideas y valores de la sociedad es central, al igual que la noción de la trascendencia colectiva por sobre lo individual. Sobre lo primero, Le Bon se interroga: "*Aún respecto de las ideas de los grandes hombres, ¿estamos seguros de que son la exclusiva creación de sus cerebros? No hay duda de que esas ideas son siempre creadas por mentes solitarias pero ¿no es acaso el genio de las masas el que ha provisto los miles de granos de polvo que forman el suelo del cual esas ideas han brotado?*"[66].

---

originalidad frente a las tendencias entonces invasoras del organicismo sociológico". Se lo puede considerar dentro del llamado Krausopositivismo.

63 Jacques Maritain fue filósofo francés, cristiano, nacido en 882 en París y fallecido en 1973. Profesor de Filosofía, dio cursos en universidades de Europa (como la santanderina Universidad de Verano), Estados Unidos (Universidades de Columbia, Chicago y Princeton) y Canadá (en el Instituto Pontificio de Estudios Medievales de Toronto, en 1933, entre numerosos centros). Es reconocida la gran influencia de Maritain en el Papa Pablo VI. En sus concepciones teóricas fue partidario de una sociedad abierta y plural inspirada en el principio de cooperación entre los diferentes, fue defensor de los sistemas democráticos basados en la participación popular, la libertad ideológica y de culto y los derechos humanos que entendía enraizaban en la ley natural. Fue al extremo crítico con el Estado burgués, el sistema capitalista y una concepción liberal de la propiedad privada. Sostenía la prevalencia de la persona sobre el mercado y el destino universal de los bienes. Para Maritain el Estado no tiene otro fin que asegurar el bien común, que para él es distinto de la suma de los intereses particulares. Según Maritain el poder político se legitima si está al servicio del hombre, pero un hombre concreto que no se entiende sin su dimensión comunitaria.

64 Carlos Piñeiro Iníguez, Op. Cit. En su libro "*Doctrina Peronista*", Perón relativiza a Le Bon diciendo que fue un Psicólogo Social y no un "conductor de masas".

65 Fue una crítica explícita al trabajo de Le Bon que la publicó en su libro "Psicología de las masas y análisis del yo".

66 Gustave Le Bon, "*La psicología de las multitudes*".

La idea del pueblo, las masas, como entidad portadora de la capacidad de construir valores e ideas está presente en la obra de Perón, al igual que el concepto del dirigente como aquel capaz de interpretar al pueblo, sus valores e ideas. En *Apuntes de Sociología Peronista* se sostiene que: "*las fuerzas morales de los Pueblos son indestructibles. Sus caudales se renuevan constantemente. De ahí el error de aquellos que han pretendido edificar sus capitolios sobre el renunciamiento sumiso de las masas*"[67].

Otro punto relevante de Le Bon y que fue incorporado por la teoría social del peronismo es la noción de alma colectiva, o de una peculiar "*conciencia social*". Para Le Bon la psicología de Masas es: "*la relación de individuos con su medio*". Los seres humanos al relacionarse con otra masa o grupo social son "*un alma colectiva*" en la cual sienten, piensan y actúan de forma diferente a la que sentirían, pensarían y actuarían de manera individual. No es lo mismo actuar en un grupo que de forma aislada. Para que se forme un colectivo tiene que haber algo que los una a todos en masa. Según Le Bon, al unirse las personas "*lo heterogéneo se hunde en lo homogéneo*". El "Yo" deja de existir para crear un "Nosotros"[68]. Esta "alma colectiva", en donde existe una mayor fusión del hombre con la sociedad con una creciente disolución de lo individual en lo colectivo es una influencia en Perón que explica la mayor profundidad y densidad que el peronismo le da al concepto de conciencia social o colectiva, yendo más allá de los límites trazados por Durkheim, quien fuera también uno de los autores de referencia de Le Bon, del cual extrae su interpretación de los fenómenos sociales de grupo y la idea de colectividad como un todo superior a la suma de las partes[69].

Resta aclarar las diferencias de Perón con Le Bon. Las mismas son de naturaleza ideológica. Una similitud de diagnóstico del fenómeno de las masas o las multitudes, pero una diferente valoración de las mismas. Para Le Bon las multitudes debían ser controladas y encerraban para sí problemas sociales enormes a futuro. El de Le Bon es un planteo políticamente conservador, expresión de un régimen político liberal clásico que se resistía a la apertura democrática y la intervención del Estado en la problemática social, que se horrorizaba de la creciente demanda de derechos

---

67 "*Apuntes de Sociología Peronista*".

68 Gustave Le Bon, Op. Cit. Cabe añadir, a los efectos de explicar mejor que Le Bon define a la muchedumbre como "*Una reunión de individuos de cualquier nacionalidad, profesión o sexo, cualquiera sea también el azar que los haya reun*ido". Le Bon sostiene que cuando estos individuos se reúnen, "*se forma un alma colectiva, sin duda transitoria, pero que presenta características muy evidentes. La colectividad se convierte entonces de aquello que, a falta de una expresión mejor, llamaría una muchedumbre organizada o, si se prefiere, una muchedumbre psicológica*".

69 "Gustave le Bon y la psicología de las multitudes", de Eduardo Núñez.

sociales de los sectores populares, del mismo modo que rechazaba la organización política y sindical para luchar por esas reivindicaciones. Su planteo teórico tenía mucho más que ver con la posibilidad de manipular a las masas que emanciparlas[70]. A diferencia de esto, el Peronismo le daba al pueblo el rol protagónico "*en la construcción de la historia*" y hacía de las demandas de los sectores obreros y populares su agenda programática. Igualmente, esta situación de antípodas ideológicas no debe restar a la hora de mensurar en su justo medio la influencia del pensamiento de Le Bon en la teoría social del peronismo.

- Sin dudas la influencia de Lester Ward y su presencia marcada en las ideas de Perón es el más original de los aportes. Así como el resto tiene una matriz afín y pueden incluirse dentro del sendero abierto por Durkheim, Ward por su parte proviene de otra corriente sociológica pero, aún así su peso en la teoría social peronista es notorio, dándole ese toque verdaderamente singular. La presencia de la obra de Ward en Perón es señalada en casi todas las obras biográficas que refieren al pensamiento del ex presidente argentino y le dan un lugar relevante destacando *"la influencia que las ideas y lecturas de Lester F. Ward tuvieron en el pensamiento de Perón*", destacando que "*dicho autor era habitualmente mencionado en las conferencias de adoctrinamiento*"[71], citándolo Perón con respeto y destacando su autoridad intelectual[72].

Ward fue uno de los fundadores de la sociología norteamericana[73], se destacó como profesor en la Universidad de Brown y publicó varias obras. Como detalle se

---

70 De hecho muchos de los usos de Le Bon tuvieron que ver con la propaganda política en la sociedad de masas. Muchos autores consideran que las teorías fascistas del liderazgo, que emergieron en la década del 20, tuvieron mucha influencia de las teorías de la psicología de las multitudes. De hecho, la obra Mein Kampf (Mi lucha) de Adolf Hitler representó en gran parte las técnicas de propaganda propuestas en el libro de Le Bon de 1895.

71 Piñeiro Iñiguez, Op. Cit.

72 En un discurso cuando Perón era Ministro de Guerra, Vicepresidente de la Nación y Presidente del Consejo Nacional de Postguerra, en 1944, se puede ver el grado de autoridad y conocimiento de la obra de Ward que tenía Perón. En esa ocasión dijo: "*Con una empresa individual y relativamente sencilla, dice Lester Ward, se puede producir, mientras que la distribución, no en el sentido económico sino en el sociológico, es altamente compleja. La producción es el resultado del ingenio individual, aplicado a las fuerzas físicas y vitales de la naturaleza; la distribución debe ser el resultado del ingenio colectivo aplicado a las fuerzas sociales. La mayor parte de la llamada superproducción es sencillamente el entorpecimiento de las vías de distribución. El problema de la ciencia social consiste en despejar esas vías y dejar que los productos fluyan libremente hacia donde los atraigan las necesidades humanas. El sociólogo lo cree posible mediante el ingenio y la mecánica social. De modo, señores, que para Ward, la sociología se refiere exclusivamente al destino de la riqueza; pero para ello es necesario que su base sustentadora sea la estadística*".

73 Lester Frank Ward (nació en Joliet, Illinois, el18 de junio de 1841 y falleció en Washington D.C., en 1913). Fue un sociólogo, paleontólogo y botánico estadounidense. Fundador de la sociología norteameri-

puede mencionar un Compendio de Sociología que fue traducido al castellano y fue prologado por Posada, otro autor predilecto de Perón.

El pensamiento de Ward está fuertemente influido por las obras de Comte, Spencer y los darwinistas sociales[74]. En EE UU, a fines del siglo XIX y principios del XX la corriente darwinista social se había dividido en dos grandes sectores: por un lado el "darwinismo conservador", que renovaba de argumentos al ideario ideológico del laissez-faire y llevaba a la apoteosis el culto por los capitanes de la industria norteamericana; y, por el otro lado, el "darwinismo reformador", quienes a diferencia de los conservadores sostenían que "la *evolución y la supervivencia de los más aptos pertenecían a la parte "cósmica" del destino humano, pero los hombres, en su evolución, habían creado un proceso ético que se apartaba del curso natural de la evolución y obraba en contraposición a él, de modo que la ética no tenía por qué recibir lecciones de la biología*"[75]. En la escuela reformadora, marcada fuertemente por imperativos éticos, se inserta la obra de Lester Ward.

Lo central de la sociología de Ward es la refutación del darwinismo social conservador, y la consecuente crítica a la economía de libre mercado. Partiendo de su posición meliorista[76] y argumentando desde el darwinismo reformador, Ward sostuvo que las leyes de la evolución natural no eran aplicables al desarrollo humano, porque no existía "*armonía necesaria entre la ley natural y el beneficio humano*"[77]. Para Ward la evolución natural obraba de modo no deliberado, mientras que la evolución social era consecuencia de una accionar deliberado. Sostenía que "*si llamamos naturales a los procesos biológicos, debemos llamar artificiales a los procesos sociales. El principio fundamental de la bilogía es la selección natural; el de la*

---

cana y primer presidente de la American Sociological Association. Los estudios sobre él destacan que fue un empleado público, administrativo y comercial buena parte de su vida y que ya entrado en años estudió botánica y geología también. En 1906, después de introducir ampliamente en los Estados Unidos a Comte y a Spencer, a quienes considera sus maestros, fue nombrado profesor de sociología en la Universidad de Brown, cargo que desempeña hasta su muerte.

74 Este panorama del darwinismo social norteamericano pertenece a Lewis A. Coser, de tu texto "*Corrientes Sociológicas de los Estados Unidos*".

75 Ibíd.

76 El Meliorismo es una corriente de pensamiento metafísico que plantea que el progreso es un concepto real que dirige el desarrollo del mundo. Sostiene que los humanos pueden, a través de su intervención con procesos que de otra manera serían naturales, producir un resultado que es una mejora con respecto al proceso natural antes mencionado. El meliorismo, como concepto de la persona y de la sociedad, está en la fundación de la democracia liberal contemporánea y los derechos humanos y es un componente básico del liberalismo, especialmente el norteamericano. Como estamos viendo, otra importante comprensión del meliorismo viene de la tradición pragmática americana. Uno puede leer sobre esto en los trabajos de Lester Frank Ward, William James, Ralph Nader y John Dewey.

77 Richard Hofstadter, "*Social Darwinism in Amercian Thought*", citado por Coser, Op. Cit.

sociología es la selección artificial". Ratificando el ímpetu ético de su teoría, Ward afirmaba que "*si la naturaleza progresa por la destrucción de los débiles, el hombre progresa por la protección de los débiles*"[78].

Un repaso rápido por *La Comunidad Organizada* nos muestra que pocos conceptos son tantas veces usados como el de "evolución". De hecho, el Capitulo I del libro se llama "*El hombre y la sociedad se enfrentan con la más profunda crisis de valores que registra su evolución*". La raíz darwinista se filtra en la prosa de Perón. Al planteo de un evolucionismo con un ethos moral de Ward Perón lo hace propio, rechazando el darwinismo social conservador. Así lo hace en un pasaje de su obra en donde reproduce las ideas de Ward: "*Cuando llegamos a Darwin y a sus conexiones con la filosofía, advertimos de pronto que estamos ya muy lejos del mundo de Sócrates y sus figuras pensantes. La evolución se nos ofrece como una teoría biológica que no desease sostener trato de ninguna especie con otro linaje de cuestiones. Y por debajo del mundo científico, se plantea el problema de si el alma humana puede digerir la sustitución de su culto elemental y tradicional, por una exégesis puramente científica. En último término esta orientación no nos produce resultados positivos en orden a la organización de la vida común. No podemos deducir de ella el clima de una nueva Ética y mucho menos el de una nueva Moral. Es un problema biológico lo preferido; un suceso de orden físico, del que es más que difícil extraer consecuencias para la vida espiritual de los pueblos. No es posible fundar sobre una ley técnica, desconectada de las razones últimas, una ley positiva, ni siquiera un tratado de buenas costumbres. Elevada una explicación semejante a lo general, el hombre, la sociedad o el Estado, se ven obligados a inventar de pronto una escala nueva de valores, una nueva Moral… Desde una esfera rectora, al considerar la posibilidad de proveer a los pueblos de buenas condiciones materiales de vida, el problema deja de ser abstracto, para convertirse en una necesidad apremiante. El hombre que ha de ser dignificado y puesto en camino de obtener su bienestar, debe ser ante todo calificado y reconocido en sus esencias*"[79].

Entre tantas referencias a la idea de evolución, en otro pasaje Perón señala: "*La enunciación de tal cosa corresponde en la Historia a una sangrienta y dura evolución, cuyo fin no podemos decir que se haya alcanzado aún*" o luego "*la humanidad tenía que evolucionar forzosamente hacia nuevas convenciones vitales y lo ha hecho*". O cuando se interroga Perón sobre su momento histórico y dice: *"¿No será*

78 Ibíd.

79 Juan Domingo Perón, "La Comunidad Organizada".

el nuestro, acaso, el momento de hacer acopio de las energías humanas para conformar el período supremo de la evolución?"[80]. Existen varios pasajes más. Así, como vemos, la idea de evolución es casi un leitmotiv de la teoría social del peronismo.

Lo afirmado se rubrica con el *Capitulo III* de los *Apuntes de Sociología Peronista*. El mismo se llama justamente "*Sociología de la Evolución Social*". En este capítulo Perón teoriza sobre la evolución social y entre los conceptos centrales resumidamente dice: "*...las formaciones sociales están en permanente evolución... todas las instituciones y formaciones sociales caducan y pierden actualidad y sentido, cuando la comunidad entiende que debe elegir otra forma de organizarse y de conformar sus instituciones...*" "*...La evolución social es por consiguiente el proceso de cambio continuo que va sufriendo la realidad social. Es la transformación que se verifica en las instituciones sociales y en las relaciones entre ellas establecidas, dentro de una comunidad determinada... Cuando la evolución social se realiza en sentido positivo, o sea mejorando las condiciones en que se desenvuelve la realidad social se identifica con el progreso...*" "*...La evolución social de las comunidades nunca puede ser detenida, y cuando esto ocurre, con el correr del tiempo sobrevienen hechos violentos que súbitamente ponen en marcha esa evolución. Estos hechos violentos son las revoluciones*". "*La evolución y no la atonía en esperas inútiles es el problema del momento. Hoy hay que accionar y el que no acciona queda fatalmente detrás y es arrollado por los acontecimientos posteriores. Es la ley de la vida, la evolución...Los organismos que no evolucionan y no se modernizan –como los cuerpos humanos y en general los animales- envejecen y mueren. Para que las instituciones nos alcance esta ley biológica, deben evolucionar oportunamente o, de lo contrario desaparecer para dejar lugar a nuevas fuerzas adaptadas al momento y la realidad en que se vive...*" "*... El mundo evoluciona hoy de una manera evidente hacia el dominio de las masas, porque ellas han sido las que han sufrido y las que han elaborado la riqueza de las naciones, de tal modo que todas las instituciones económicas y políticas han de adecuarse a esa nueva estructuración de las comunidades*"[81].

Esta cita de Perón resume la idea del darwinismo social reformista, con el ingrediente de las masas como sujeto social determinante de Le Bon. El modelo organizativo de la teoría social peronista para esta evolución es el tránsito en el cual una masa sin conciencia llega a convertirse en una comunidad organizada, un pueblo

80 Son todas citas textuales de "La Comunidad Organizada".
81 Apuntes de Sociología Peronista.

organizado en base a la conciencia y la solidaridad social como la pensaban Duprat y Durkheim.

6. Conclusiones

Cabe aquí, a modo de confesión personal, sincerarme y manifestar que, dada mis cuantiosas y previas lecturas de Perón y el peronismo, siempre tuve una sensación a priori de que Durkheim era el horizonte de sentido del modelo de sociedad del peronismo, pero existían algunas particularidades que salían de ese corsé teórico que me hacían dudar de esta afirmación. En la medida que investigaba sobre el tema fui encontrando las afinidades y diferencias con Durkheim que me permitieron pulir esta idea, pero también pude distinguir los aportes de otras escuelas sociológicas al igual de los matices propios de los autores que siguieron la senda de Durkheim, como Du Prat o Le Bon. El abordaje de Comte y las guiadas lecturas que me permitieron llegar al darwinismo social completaron mi cuadro de referencias y conocimientos en donde estas singularidades del pensamiento sociológico del peronismo comenzaron a tener explicación, cobrando sentido todas las fuentes y raíces teóricas. Luego de leer toda esta surtida bibliografía podría decir, con alto grado de polémica, -y en una suerte de juego teórico que pecaría siempre de ligero por supuesto-, que el pensamiento sociológico del peronismo histórico puede ser definido como evolucionismo social durkheano, una original mezcla entre Durkheim y el darwinismo social reformista.

Creo, y siendo esto relevante, que si algo hace ruido de la teoría social del primer peronismo es su rechazo explícito al marxismo y sus tesis centrales (cuestión distinta será la teoría social del peronismo en las décadas del 60 y 70 donde el marxismo tendrán un rol mucho más relevante). Pero aquí Karl Marx es el gran olvidado. La posición del primer peronismo con respecto al marxismo en el plano de la Sociología es una cuenta pendiente aquí, que por motivos de extensión no abordo, tema que quedará para una próxima ocasión. Creo que eso puede quitar cierto atractivo para los sociólogos, politólogos y cientistas sociales con afinidad con el peronismo a la hora del estudio de la teoría social del peronismo. No la única razón, pero si una importante. La falta de tratamiento del tema, en especial por los propios autores peronistas, es un dato no menor. El sociólogo, confesamente peronista, Horacio González, sostiene que *La Comunidad Organizada* es "*un texto de pretensión escolástica, panorámico y forzado, que ata a una cosmovisión ya conclusa lo que nunca dejó de ser una narración filosófica heterogénea y hasta tras-*

tornada", una suerte de "*rosario de cuentas bien ensambladas*" destinado a dar un "*mensaje a la humanidad*"[82]. Con su análisis, en el que poco se destaca el valor teórico de la conferencia de Perón, se puede bien demostrar la falta de interés por indagar cuales son las fuentes y raíces de la toma de postura de Perón respecto a la Sociología. Lo mismo se puede decir de José Pablo Feinmann, de Mafud, Jozami, de los sociólogos que escribieron en la Revista Unidos, etc., etc. y casi todo el arco de intelectuales peronistas. Es posible que el mayor nivel de producción de pensamiento sociológico del peronismo haya comenzado en los 60 y 70, cuando ya Ward, Duprat, incluso el propio Durkheim no eran las referencias teóricas ni políticas del momento histórico ya que hasta Jauretche reflexionaba en clave marxista[83]. Así también, obviamente, el pensamiento sociológico del propio Perón seguramente no era el mismo en los 70 que en los 50, ni a nivel teórico ni en su dimensión política. La Argentina y el mundo no eran lo mismo en los 70 que lo que fueron en los 50. Pero más allá de las distinciones de tiempos y contextos, el primer peronismo, el fundacional, el auténtico, pensaba la sociedad mucho más desde Durkheim que desde Marx, de esto no existen dudas.

Es evidente que Perón era un político, un estadista, y no un sociólogo de cátedra. No tenía sus libros la coherencia lógica extrema, la precisión conceptual y la explicación pormenorizada de sus afirmaciones. El uso de los conceptos en ocasiones era ambiguo, a veces carecía de precisión. Su pensamiento estaba permeado por la coyuntura, la necesidad de síntesis y simplificación, y cuantiosas variables que seguramente lo sacarían de la pureza teórica y obligarían a su prosa y pensamiento a tener un uso vinculado igual, o más, a las prioridades políticas que al rigor teórico. Pero, independientemente de estos condicionantes descriptos, es evidente que no se puede afirmar que no exista teoría social detrás del pensamiento del peronismo. Al contrario, es fácilmente comprobable que hay un largo y fundamentado esquema teórico y este desarrollo conceptual tiene raíces y fuentes de las que trato de dar

---

82 Horacio González, "*Perón, reflejos de una vida*".

83 En "*Arquetipos de una Sociología Orillera: Tilingos y guarangos en Arturo Jauretche*", de Matías Manuele, publicado en "*Historia Crítica de la Sociología Argentina*", el autor sostiene el parentesco entre los análisis de Marx y Jauretche. Allí Manuele analiza: "*Pedagogía colonialista, gusta despotricar Jauretche para referir a este entramado de complots y denuncias, casi con el mismo ánimo con que Karl Marx profería una republiqué cosaque en referencia a esa burguesía francesa que hizo la apoteosis del sable y el sable mandó sobre ella… Marx se encontró en el campesinado francés con una clase que no se comportaba como debía acorde a su conciencia… Defasaje, una grieta por la que antiguos disfraces se colaban y hacían bambolear la lineal marcha de la historia. Argentina también conoció, y el tiempo verbal crea ya incomodidades, una mascarada parecida. Arturo Jauretche fue el encargado de denunciarla llamándola "el medio pelo argentino*".

cuenta aquí. Sin dudas las fuentes y raíces teóricas se vinculan tanto con las necesidades de la coyuntura política, como con el aporte del Perón individualmente considerado, su formación personal, sus gustos, etc. Lo que aquí llamo teoría social del peronismo es consecuencia de todos esos factores, pero tiene fuentes y raíces nítidas. De eso he tratado de dar cuenta mediante este trabajo.

Hacia una revisión de la idea de "crítica" en la Filosofía de la Liberación: Enrique Dussel, Jacques Rancière y Raquel Gutiérrez Aguilar

JUAN D. GARCÍA
UNL

Resumen

En el presente trabajo proponemos llevar adelante una revisión de cierta imagen de la Filosofía de la Liberación, ligada a una noción de crítica y al rol del intelectual, sostenida en algunas intervenciones de Enrique Dussel. Para hacerlo, pondremos en diálogo y tensión sus consideraciones sobre la filosofía analéctica, como pensamiento crítico y praxis liberadora, con la reevaluación de los supuestos de la tradición crítica que propone el filósofo francés, Jacques Rancière. Entendemos que el cruce puede ser fructífero para develar y cuestionar ciertas lógicas coloniales que operan en el pensamiento dusseliano. Finalmente, retomando algunos aportes de la filósofa mexicana Raquel Gutiérrez Aguilar, bosquejaremos un modo alternativo de entender la crítica, centrado en los flujos de luchas y las posibilidades de transformación que anidan y abren.

Palabras clave: tradición crítica / emancipación / colonialidad / flujos de lucha

"Hay libros que causan efectos en la misma medida en que no nos dicen lo que debemos hacer."
~ J. Rancière, La herencia de Foucault

1. Introducción

Hacia finales de los años sesenta, en un contexto político convulsionado por la intensidad de las luchas sociales, la filosofía latinoamericana experimentó una efervescencia de reflexiones que dieron vida al movimiento autodenominado Filosofía de la Liberación (*FL*). El mismo comprendió a un conjunto heterogéneo de intelectuales, provenientes de diversas tradiciones de pensamiento, que pronto constituyeron las distintas corrientes internas en el movimiento (Cerutti: 2006). Desde un primer momento, la *FL* se concibió así misma como un movimiento de ruptura epistemológica con las formas tradicionales de hacer filosofía y de toma de conciencia sobre el carácter dependiente y periférico de América Latina como lugar de enunciación filosófico. Lugar que era necesario "asumir" (Zea) y del cual "partir" (Dussel) para llevar adelante una crítica a los mecanismos opresivos y coloniales aún vigentes en nuestras sociedades, que permitiese abrir un proceso de trasformación radical. De este modo, la *FL* emergía como una virulenta crítica a la pretensión de universalidad del pensamiento europeo y como una reivindicación del *locus* diferente de enunciación americano, no ya concebido como deficiente, sino como privilegiado para pensar la emancipación humana.

La abundante bibliografía en torno a la *FL* ha abordado diversos aspectos; influencias, génesis, la crítica a la modernidad, diferencias entre sus corrientes y exponentes, la cuestión del sujeto de la liberación, entre otros. En el presente trabajo proponemos, en cambio, examinar la noción de "crítica" y el rol del filósofo o intelectual acotando nuestro análisis a ciertas intervenciones de uno de sus principales exponentes, Enrique Dussel. Nuestra intención es poner en diálogo su propuesta de "filosofía analéctica", como pensamiento crítico y *praxis* liberadora, con la reevaluación de los supuestos de la tradición crítica que propone el filósofo francés, Jaques Rancière. Consideramos que este cruce puede resultar fructífero para develar las lógicas coloniales que operan dentro del discurso dusseliano. Entendemos que esto permitirá preparar el terreno para una reconsideración de la noción de "crítica", para lo cual, retomando algunos aportes de Raquel Gutiérrez Aguilar esbozaremos brevemente un modo alternativo de entenderla. Lejos de pretender cerrar la cuestión, consideramos que, el diálogo de la *FL* con ciertos aspectos de la filosofía

de Rancière y de la propuesta de Gutiérrez Aguilar, puede ser presentar una salida posible a ciertos aspectos problemáticos del planteo dusseliano y permitirnos revitalizar un discurso crítico centrado en los "flujos de luchas" y las dificultades y posibilidades de transformación social que allí se anidan.

2. Dussel: el filósofo crítico y sus pobres

Su larga trayectoria intelectual sitúa a Enrique Dussel como uno de los representantes más significativos de la *FL*, siendo sin dudas el escritor más prolífico del movimiento y su mayor difusor a nivel internacional. Su pensamiento, a diferencia de otros autores, siempre se concibió inscripto en la *FL* y fue a lo largo del tiempo abordando nuevas temáticas buscando adaptarse a la necesidad imperiosa de pensar el presente. También fue haciéndose eco de nuevos enfoques y perspectivas que le permitieron reconsiderar ciertas cuestiones de su propia filosofía a lo largo de su trayecto.[1] A pesar de ello, compartimos con Patricia González que a partir de su primera gran obra, *Para una Ética de la Liberación latinoamericana* (1973), Dussel asienta las bases de lo que será su filosofía analéctica o de la Alteridad, la cual -si bien en posteriores obras y reflexiones será complejizada y en parte modificada- contendrá ciertos elementos y categorías que continuarán operando como "núcleo racional" en el pensar dusseliano (González, 2014:47). Proponemos, entonces, rastrear allí su concepción de crítica y el rol que se le adjudica al filósofo o intelectual crítico, para ver cómo ambos continúan vigentes en escritos más recientes del autor.

En esta ambiciosa obra, Dussel, sistematiza por primera vez una serie de reflexiones que desde los años ´60 venían madurando en sus escritos. Replicando un movimiento propio de los filósofos de la liberación, nuestro autor parte de la crítica a la filosofía moderna y de la necesidad de su superación. Su crítica se centra aquí en tres "momentos" interrelacionados, que considera como los ejes constitutivos de la ontología moderna y cuyos representantes serian la continuidad que traza entre Descartes-Hegel-Heidegger: **1)** ontología del sujeto como *ego cogito* o Yo constituyente, **2)** privilegio del método dialéctico como lógica para pensar la diferencia como momento de la Totalidad y **3)** Totalidad pensada como Identidad (lo Mismo) que "incluye" a lo otro (diferencia). Para Dussel, en estos ejes se expresa la relación

1 Para una autopercepción de su extensa trayectoria remitimos a su artículo "En búsqueda del sentido (Origen y desarrollo de una Filosofía de la Liberación)" (Dussel, 1998)

intrínseca entre el sujeto ilustrado de la modernidad y el poder colonialista europeo: el *ego cogito* cartesiano, como subjetividad autocentrada, logocéntrica y constituyente del mundo, no es sino la expresión del *ego conquiro,* como voluntad de poder colonialista, cuya dialéctica "incluye" a los otros en un Sistema-Mundo capitalista por él constituido (1973b:112). Esta inclusión colonial tiene su correlato filosófico en el método dialéctico, con el cual Hegel pensó la subsunción de la diferencia en el devenir de la Totalidad Idéntica a sí Misma. Dussel destaca que si bien, el "ser-en-el-mundo" de Heidegger, avanza hacia una comprensión fáctica y práctica del sujeto y en una apertura hacia del sentido desde un horizonte de comprensión (fenomenología hermenéutica[2]) aún continua subsumiendo la diferencia y al dis-tinto (*mit-Sein*) en la comprensión y proyecto del mundo del *Dasein* europeo. Esto adquiere relevancia, porque esta "incorporación" del Otro a *mí* mundo, no es sino negarlo en su distinción, en su ser ana-logos. (Dussel, 1973:132). A grandes rasgos, la crítica de nuestro autor a la racionalidad moderna consiste en advertirle que sus supuestos metafísicos y su subjetividad autocentrada, operan como las bases ideológicas (la ontología eurocéntrica oculta el ser del Otro) sobre las que se legitima la expansión, colonización y opresión europea sobre el mundo y especialmente sobre América Latina (2011: 22).

En este sentido, la superación del paradigma moderno implica poder ir más-allá (ser *transmoderno*) del Sistema totalitario de lo Mismo. Para Dussel se trata de descubrir un "momento antropológico" y ético "originario" que permita fundar una filosofía de la liberación. Para ello retoma la senda emprendida por ciertos filósofos posthegelianos (Feuerbach, Marx y Kierkegaard) en su crítica a la dialéctica de Hegel, pero es sin dudas, Emmanuel Levinas, quien con su obra *Totalidad e Infinito*, le permite ensayar una metafísica de la Alteridad, a partir de plantear como instancia originaria, no un Yo o un *Dasein* abierto al sentido, sino un "cara-cara" inmediato; la irrupción del "rostro del Otro" como condición de posibilidad de todo sentido. Este "cara-cara" originario, donde la aparición del Otro interpela y provoca, abre una relación sensible entre dos "exterioridades" irreductibles (Yo-Otro), encontradas en un "rostro-a-rostro" (Dussel, 1973b: 160). La proximidad del Otro, siempre como alteridad irreductible, se me revela, no como ente a la mano, ni alguien diferente (perteneciente a mi horizonte de compresión) sino como un distinto, como *exterioridad* a mi mundo. De allí el misterio de su palabra y su potencia novedosa y creativa. Para Dussel la exterioridad del Otro se torna fundamental por-

2 En la primera etapa de su pensamiento Dussel retoma la fenomenología hermenéutica heideggeriana para fundamentar su filosofía de la liberación.

que abre un espacio ético al reclamar una relación donde no se lo cosifique o se lo transforme en un medio o parte de mi proyecto de mundo. (1973b:167-170). Esto hace necesario postular otra nueva manera de filosofar, un nuevo *méthodos*, que no niegue ni subsuma la alteridad, sino que dé cuenta de que "el ser se dice de muchos modos". Es este para Dussel, el método analéctico (1973b: 161).

Nuestro autor considera que este debe ser el método de la filosofía de la liberación porque permite superar a Levinas repensando "el discurso desde América Latina y desde la ana-logía". A diferencia del filósofo europeo, para quien el "Otro es absolutamente Otro" para Dussel "el Otro es América Latina con respecto a la Totalidad europea, es el pueblo pobre y oprimido respecto a las oligarquías dominadoras" (Dussel 1973b: 161). He aquí la reorientación geopolítica que hace el mendocino del momento levinasiano. En su filosofía, el Otro va a ser onticamente identificado de manera analógica a partir de distintas dimensiones o niveles de su exterioridad en relación al Sistema. De este modo, el Otro se pluraliza: los "otros" son aquellos que están *más allá* del sistema machista, pedagógico, económico y político imperante y por tanto quienes pueden transformarlo. Es América Latina respecto al poder colonial europeo y anglosajón, y es el "bloque" de los oprimidos en relación con las oligarquías locales que median con los residuos de colonialismo. "Las clases oprimidas o populares de las naciones dependientes son las que guardan en su cultura propia la máxima *exterioridad* del sistema actual mundial, ellas pueden presentar una alternativa real y nueva a la humanidad futura" (Dussel, 2011:122)

En la exterioridad de los otros Dussel encuentra el sujeto de la liberación; son los oprimidos, los pobres (*pauper*) cuya exterioridad no es sólo política y económica al Sistema, sino ante todo ética. El "ethos" o la "cultura popular" constituye "el centro más *incontaminado e irradicativo* de la resistencia" (1980: 83, sub. nuestro). Con este gesto, el filósofo, homogeniza las diferencias de los "oprimidos" en una cultura abarcativa y caracterizada por un mismo *ethos* y valores propios. Por otro lado, esta identificación óntica del Otro lo lleva a postular la coexistencia y oposición de la "cultura popular" con la "cultura imperial" (burguesa, ilustrada y de masas), y su relación con la llamada "cultural nacional" que conjuga elementos de ambas (Dussel, 2005:10)

Esta coexistencia crea un campo de tensiones y fracturas en el cuerpo social, en cuyo interior se juegan relaciones de dominación y poder entre los diferentes grupos y sus culturas. Para Dussel, el drama de la liberación tiene su realidad porque el Sistema-Totalidad colonialista ha "inyectado" cultura dominante e imperial (en forma de "cultura de masas") en el bloque de los oprimidos, alienándolo. Es por eso

que, si bien "es el pueblo quien se libera", no puede hacerlo sin la mediación de la "crítica" (Dussel, 2011: 150-151). La filosofía de la liberación debe no sólo partir de escuchar la revelación de la voz del Otro, sino también efectuar a partir y con ella un trabajo crítico. En este sentido, Dussel sostiene que el método analéctico debe ser, en primera instancia, una "pedagógica": una relación filósofo maestro/pueblo discípulo. (1973b: 171)

La "pedagogía de la liberación", a diferencia de la pedagogía opresora, debe partir siempre de la relevación y la escucha de la palabra de los otros a fin de poder luego "interpretarla adecuadamente" y descubrir su carácter creativo, su aspecto novedoso. De este modo, comienza con la irrupción de la palabra ajena y el silencio del filósofo. En este primer "saber-oír" del filósofo, necesario para luego devenir en maestro, hay un reconocimiento de la novedad irreductible de la palabra del Otro, aunque esta aparezca, todavía como incomprensible por su "origen distinto". En esta etapa, la comprensión del filósofo "maestro" será siempre inadecuada; no obstante, debe seguir confiando ("fe") en la revelación, porque la interpretación de esa palabra es la posibilidad de abrir un proyecto dis-tinto en su mundo. (Dussel, 1973b:163). Gracias a la escucha de esa palabra, el filósofo maestro podrá situarse en la exterioridad de su Sistema y llevar adelante su tarea crítica e interpretativa (1980: 53). En este sentido, Dussel define a la filosofía de la liberación como el "saber pensar reduplicativamente esa palabra inyectándole *conciencia crítica* del filósofo" (1973b: 169, sub nuestro). La mediación de la crítica que "inyecta" el filósofo hace posible el pasaje de una palabra confusa hacia su interpretación adecuada, clarificándola. "La filosofía debe descubrir en América su función liberadora, profética, debe anticiparse al proyecto del pueblo, no para suplir su preocupación sino para devolverle el proyecto iluminado, clarificado, re-creado y criticado" (1973a:155).

La crítica del "filósofo-profeta" hace posible esclarecer "la voz latinoamericana" e iluminar su proyecto liberador, porque es la que permite discernir la verdadera cultura popular de los rasgos coloniales que impregnan las concepciones y prácticas de los oprimidos ("cultura de masas") (Dussel, 1980:54). La crítica es ante todo capacidad de discernimiento y separación, y es esencial para llevar a cabo una purificación en el proyecto político de un pueblo que es leído desde su falta.

> Al pueblo le falta (si no le faltara no sería necesaria la pedagógica) discernir en lo que ya tienen, entre lo que les ha introyectado el sistema (y no lo son sino por alienación) y lo que en realidad son. (Dussel, 1980:53)

El método analéctico no sólo debe reconocer y partir de la revelación del otro, sino que debe poder brindar la mediación crítica necesaria para superar la falta de su sujeto. Como vemos, la liberación es pensada por Dussel aquí como la toma de conciencia y restauración de una identidad ("de lo que en *realidad son"*); de una cultura popular que es exterioridad al Sistema y fuente de valores que permiten su superación. El rol que juega la crítica es justamente su "interpretación adecuada" y supone el discernimiento de aquellos elementos coloniales impuestos por la "cultura de masas" que perpetúan la dominación y el desconocimiento de sí. Esa mediación crítica será reservada, en todo el planteo de Dussel, para "una nueva elite": los intelectuales orgánicos o analécticos: "La filosofía de la liberación como filosofía crítica de la cultura debía generar una nueva elite cuya ilustración se articulara a los intereses del bloque social de los oprimidos" (Dussel: 2005: 7).

En textos más actuales, es posible observar que Dussel sostiene aún esta imagen y rol del filósofo o del intelectual crítico. En un artículo titulado *Transmodernidad e interculturalidad* (2005), el autor aborda la temática de la diversidad cultural y las condiciones de posibilidad de un verdadero diálogo decolonial entre las distintas culturas. En este texto, Dussel considera a cada cultura milenaria, colonizada, despreciada y negada por la modernidad europea, como exterioridad y alteridad cultural al sistema capitalista (*transmodernas*). Ahora bien, en este contexto Dussel pareciera inclinarse por pensar la exterioridad de manera relativa y no absoluta de cada "cultura milenaria". Tiene en claro que esos valores ancestrales no han permanecido inalterados con el advenimiento de la modernidad, a la que fueron incorporados por el colonialismo, sino que se han transformado junto con ella. (Dussel, 2005:18) No hay en aquí ningún tipo de esencialismo cultural en la posición que sostiene en este texto. En este sentido, pareciera haber dejado atrás la idea de exterioridad absoluta que parece insinuarse en su pensamiento temprano.

En este contexto la filosofía analéctica, devenida en transmoderna, lucha por develar las relaciones de dominación entre las culturas y por lograr la apertura de un mundo pluriverso bajo el signo de la igualdad. Para Dussel, un diálogo intercultural y pluriverso sólo es posible si las culturas transmodernas "asumen los momentos positivos de la modernidad" para superarlos desde su lugar de alteridad (Dussel, 2005:18). El proyecto transmoderno requiere de la descolonización de la modernidad a partir de la problematización y crítica de cada cultura particular. Ahora bien, al señalar las condiciones para ello: afirmación de la propia cultura, crítica de sus rasgos opresivos, interpretación de sus signos y diálogo crítico con las demás culturas alternas, vemos que el filósofo o el intelectual crítico, ahora de cada cultura transmoderna, vuelve a ocupa un lugar central. Es *él* el verdadero sujeto del

diálogo, porque sigue siendo él el sujeto de la crítica. El diálogo pluricultural no se da entre cualquier sujeto de las diferentes culturas, sino entre los "críticos de su propia cultura", aquellos que ya viven en la "biculturalidad": "El diálogo intercultural presente (...) es ante todo el diálogo entre los creadores críticos de su propia cultura (intelectuales de la "frontera", entre la propia cultura y la Modernidad)" (2005:24).[3]

Entendemos que la filosofía dusseliana, al reservar tautológicamente la crítica a los intelectuales críticos, niega toda autonomía emancipatoria a los movimientos sociales y a los oprimidos a la vez que mantiene una idea clásica del filósofo o intelectual como aquel que, mediante la crítica, devela a los otros lo que estos no pueden ver. Creemos que las reflexiones de Jacques Rancière en torno a la tradición crítica pueden ofrecernos otra mirada de estos aspectos problemáticos.

3. Rancière y la lección de Dussel

El pensamiento de Jacques Rancière constituye una búsqueda singular dentro de la filosofía contemporánea francesa, que no resulta nada fácil de clasificar. Como ha señalado Christian Ruby su filosofía puede ser caracterizada como un pensamiento *polémico* que gira en torno a las nociones de "emancipación" e "igualdad" (Ruby, 2011:11). A partir de estas dos coordenadas es posible mapear el universo rancieriano, que explora temas de diversos campos disciplinares: política, estética, historia, literatura, etc. Por otra parte, estás exploraciones de Rancière suelen ser intervenciones que buscan polemizar con determinados autores y ciertas concepciones. En este sentido, la polémica, lejos de ser un mero recurso retórico, aparece aquí como un motor del pensamiento, que antes que lidiar tesis contra tesis busca deconstruir los supuestos y procedimientos que con los que operan estas concepciones, para esclarecer qué distinciones establecen y qué imágenes componen, a fin de luego confrontarlas.[4]

---

3 Para una crítica similar del lugar de los intelectuales orgánicos en el pensamiento reciente de Dussel remitimos al texto de Gómez-Castro *"¿Qué hacer con los universalismos occidentales? Observaciones en torno al "giro decolonial"*(2016)

4 Al polemizar con ciertas tesis de Jean-Claude Milner en *El odio a la democracia*, Rancière nos da algunas pistas de su procedimiento: "Tomaré aquí un camino: considerar el núcleo de tan singular argumentación, no por su extravagancia del sentido común o por su pertenencia a la trama conceptual del pensamiento del autor, sino desde el punto de vista del paisaje común que permite reconstruir"

Este pensar *en contra* conduce a Rancière a instituir una serie de torsiones en conceptos como "política", "democracia", "estética" "poética", "igualdad", etc. que en su obra se desplazan de los modos habituales en que la filosofía los concibió. Un ejemplo clave de esta reconceptualización polémica se da en torno a la noción de "emancipación". La misma se fue perfilando en su pensamiento a partir de su aventura en los archivos de los obreros parisinos de 1830-1850 y quedará plasmada en su obra *La noche de los proletarios* de 1981. Esta experiencia le permitirá ensayar una genealogía de las reivindicaciones y luchas de los obreros y obreras de aquellos años que lo alejará definitivamente del marxismo althusseriano en el cual se había formado. Para Rancière, estos archivos revelaban que la emancipación obrera no consistía en la toma de conciencia de la explotación o en adquirir un saber acerca del misterio del fetichismo de la mercancía. Tampoco radicaba en la asunción de una identidad obrera. Las figuras de las luchas obreras que rescata Rancière no reivindicaban la robustez de la fuerza del trabajo, ni buscaban que alguien los provea del secreto oculto de la explotación, sino que más bien afirmaban su capacidad de apropiarse de los tiempos muertos del trabajo para hacer aquello que, por su función social, les era denegado. Estas figuras subvertían el tiempo de la dominación que obligaba a destinar las noches a la fatiga obrera, convirtiéndolo en un tiempo donde los obreros se dedicaban al encuentro con el pensamiento, la escritura y la poesía. La subversión del tiempo y la palabra ponía en cuestión el lugar que el orden del discurso les asignaba en el orden social y rompía la barrera ancestral que divide entre aquellos destinados a los esfuerzos del cuerpo y aquellos destinados a las alturas del pensamiento. En este sentido, la emancipación de los obreros parisinos lejos de ser la toma de conciencia de la explotación o de su identidad y misión histórica, pasaba por el rodeo de desidentificar sus cuerpos y despojar sus palabras de un "modo de ser" obrero que les asignaba un lugar y un decir determinado, y de poner en movimiento su capacidad de apropiarse de la lengua y prácticas de los otros. De este modo los obreros y obreras, afirmando su igualdad de hablar como cualquier otro, creaban nuevas identidades de fronteras que interpelaban las divisiones y jerarquías sociales. A partir de esta revelación Rancière comenzará a pensar que la emancipación social es simultáneamente una emancipación intelectual y estética, que pasa por una ruptura con las formas de ver, sentir y decir que caracterizan a las identidades distribuidas en el orden de la dominación. La posibilidad de la emancipación transita siempre por el deseo de crear agenciamientos de los cuerpos, que los desmarquen de sus lugares habituales y produzcan nuevas formas de experiencias de lo sensible en desacuerdo con las jerarquías que atribuyen y delimitan lugares y funciones según las capacidades e identidades.

Esta comprensión de la emancipación, en clara oposición a la tradición marxista, va a profundizar el rechazo del francés con ciertos postulados de la llamada "teoría crítica" que previamente, en *La lección de Althusser* (1974), ya había esbozado. Allí Rancière arremetía principalmente contra la distinción althusseriana entre ciencia e ideología, que condenaba a los agentes de la producción a crear su propia "mistificación" y a vivir en el mundo de las apariencias, mientras que reservaba el privilegio de ver lo "oculto" al intelectual "científico" marxista. Posteriormente, su espíritu polémico lo llevará a criticar a autores como Marx, Sartre, Bourdieu, Debord, entre otros. Revisar brevemente algunos elementos de esta crítica será fundamental para poner su posición en tensión con la de Dussel.

Vale aclarar, que la crítica de Rancière a estos intelectuales, no radica tanto en el intento de marcar sus errores teóricos y de proponer una visión más adecuada de "como son las cosas", sino que consiste en ver qué mundo o paisaje común –qué "reparto de lo sensible"- producen sus afirmaciones y razones. Si bien el francés aborda cada caso de un modo particular[5], entendemos que en sus análisis busca articular al menos dos supuestos que percibe como comunes a las teorías de estos autores. En primer lugar, para Rancière, estas concepciones refuerzan el supuesto de que los dominados no pueden salir por ellos mismos del modo de ser y de pensar que impone el sistema de la dominación, y que esta imposibilidad radica en que ignoran o están desposeídos del saber sobre las causas de su dominación. (2013: 11) Estos autores dedican gran parte de sus escritos a describir y explicar cómo funcionan los mecanismos de dominación y cómo producen un "reconocimiento" o "naturalización" en los agentes sociales que es a su vez un desconocimiento de las "causas profundas" de la dominación y un olvido de su arbitrariedad. La tradición crítica se encarga sobre todo de buscar y explicar las formas de la cooptación colectiva que producen o las ilusiones de la ideología o la necesidad de los *habitus* sumisos incapaces de volver reflexivamente sobre sí. Le emancipación pasa entonces por una "toma de conciencia", por un conocimiento de las causas de la dominación, que sólo la ciencia crítica puede brindar. A partir de este primer supuesto, se sigue naturalmente el segundo. Estas concepciones sostienen un privilegio del saber o la crítica reservado para un grupo específico, los intelectuales críticos; únicos capaces de ver lo oculto real tras el mundo de las apariencias, de "descifrar" la realidad de la dominación y, por tanto, de definir las condiciones de la trasformación social. En resumen, con estos supuestos, la tradición crítica sostendría que aquellos que necesi-

5 Las críticas a Marx, Sartre y Bourdieu se encuentran en Rancière, 2013, la crítica a Debord en Rancière 2008.

tan de la crítica son, a la vez, incapaces de formularla por ellos mismos, y por tanto precisan de una instancia externa que se las provea.

El problema radica, para Rancière, en que estás concepciones no hacen sino configurar y reproducir un "reparto de lo sensible", que distribuye las competencias (sabios/ignorantes, capaces/no capaces) según los lugares y funciones sociales. Esta repartición, aparte de no problematizar su propia génesis, constituye la configuración de un "orden explicador" que legitima las jerarquías en la autoridad del saber y en una simbolización que, paradójicamente, despotencia y despolitiza a los sujetos que deben llevar a cabo la *praxis* transformadora. Según el diagnóstico rancieriano, para la tradición crítica, los dominados aparecen como víctimas, seres infantilizados o a veces cómplices de los mecanismos de la dominación (aparatos ideológicos, *habitus*-violencia simbólica, lógica del espectáculo, cultura de masas, etc.) De este modo, el propio discurso crítico configura una serie de dispositivos identitarios (victimización, infantilización o culpabilización) que conducen a demarcar la incapacidad de estos sujetos para salir del círculo de la dominación por ellos mismos, lo cual lleva necesariamente a postular un modo de relación dependiente y jerárquica entre el sabio crítico y el ignorante. De allí que no sea extraño que la tradición crítica se haya pensado, como lo hace abiertamente Dussel, como una tarea pedagógica.

> Los procedimientos de la crítica social, en efecto, tienen la finalidad de curar a los incapaces, a los que no saben ver, a los que no comprenden el sentido de lo que ven, a los que no saben transformar el saber adquirido en energía militante... Para curar esas incapacidades necesitan reproducirlas infinitamente (Rancière: 2008:50).

Creemos que la filosofía de la liberación de Dussel, al menos en los textos examinados, comparte de algún modo estos supuestos de la tradición crítica que Rancière cuestiona. Como vimos, en las reflexiones de Dussel puede hallarse una conceptualización que identifica a los sujetos dominados o populares bajo dos aspectos ambivalentes. Por un lado, los dominados aparecen como "exterioridad" al Sistema y portadores de una identidad cultural con valores relativamente incontaminados y en tensión con este rasgo, son caracterizados como seres alienados por la "cultura de masas". La crítica que proporciona el método analéctico contribuiría a purificar y restaurar la identidad cultural alienada, abriendo así el proceso de liberación. La posición de Rancière puede servirnos para reexaminar esta doble conceptualización esclareciendo que en ella, sigue operando bajo la noción de "crítica", una topología colonial de pensar las relaciones con los otros que los despotencia e idealiza.

Esta topología establece un reparto entre aquellos que, por su posición, son capaces de crítica (seres "biculturales", "filósofos profetas" e "intelectuales críticos"), y aquellos que la deben recibir ("pueblo discípulo") porque el sistema les ha "inyectado" la alienante "cultura de masas". Este reparto clave en el planteo dussenliano, entre los capaces que poseen la crítica y los incapaces que la necesitan, determina un orden de posiciones en su filosofía que sólo encuentra su legitimidad en una supuesta autoridad del saber. Por ello el "intelectual crítico" tiene la misión "profética" de liberar de las ilusiones ideológicas a los sujetos que las reproducen y padecen, pero no pueden verlas ya que están atrapados en los mecanismos de dominación. La identificación del "pobre" en la filosofía de Dussel tiende a su victimización, resaltando su "falta", es decir, su incapacidad, para producir por sí conciencia crítica y poder emanciparse sin subordinar su inteligencia. De allí que sea necesaria la instancia pedagógica con el intelectual crítico donde se hace evidente este reparto de las capacidades que exige en última instancia una relación de dependencia jerárquica entre el maestro y el discípulo. Esta relación sabio/ignorante, Rancière la analizó y confrontó en su libro *El maestro ignorante*, donde señala que es la misma postulación de la distancia entre el maestro sabio y el alumno ignorante, la que funda un "orden explicador" que relaciona al maestro sabio con el alumno ignorante mediante la lógica de la "explicación". Esta lógica que parte de la desigualdad, legitima para Rancière la subordinación de las inteligencias y las capacidades de unos a otros, y lejos de emancipar a alguien, produce y reproduce el atontamiento y la desigualdad al infinito. Quien parte de la desigualdad, se asegura del encontrarla al final del recorrido. (Rancière, 2007) La presuposición de la igualdad de la inteligencias es el camino que optará Rancière para construir su pensamiento de la emancipación y la posibilidad de la política.

El problema entonces radica en que el "método" de la liberación en la filosofía de Dussel parece reproducir la misma lógica colonial que intenta abolir: para liberarse del poder colonial, los oprimidos deben someterse a la autoridad del saber reservada a los filósofos o intelectuales críticos. Entre el sistema imperial, que "inyecta" en la "conciencia" de los otros elementos "colonizantes", y quien pretende "inyectarle crítica" para emanciparlos (Dussel, 1793b: 169), sobrevive el mismo prejuicio y la misma lógica desigualitaria que hace posible la misma colonialidad: el otro es incapaz de pensar por sí; por tanto, debe subordinar su inteligencia, su capacidad y potencia a otro. La lógica colonial queda así intacta.

Creemos que la crítica de Rancière a la teoría crítica abre la posibilidad de reabrir la pregunta en torno entonces a cuál es el rol de los intelectual y qué es un pensamiento crítico. Lejos de pretender agotar y cerrar la cuestión, en el último

apartado y a modo de conclusión proponemos retomar los aportes del francés y de la pensadora mexicana Raquel Gutiérrez Aguilar a fin de esbozar un modo alternativo de concebir al pensamiento crítico.

4. Gutiérrez Aguilar: crítica y flujos de luchas

En un conocido artículo, luego de cargar sus armas contra la tradición crítica, Rancière sostiene que:

> El pensamiento crítico debería de tener como punto de comienzo una forma específica de "realidad": la realidad de las formas de lucha que se oponen a la ley de la dominación. Primeramente y de un modo principal debería de consistir en la investigación acerca del poder de configurar mundos alternativos inherentes a esas formas. (Rancière, 2005: 89)

Aquí el francés, luego de rechazar los procedimientos de la tradición crítica que abrevan en la culpabilización o victimización de los agentes sociales, abre el término "crítica" a una posible torsión. Entendemos que algunos aportes de Raquel Gutiérrez Aguilar acerca de cómo entiende que deben abordarse los asuntos sociales y la posibilidad de la trasformación, profundizan la idea que en este artículo Rancière apenas esboza y delinean una idea de "crítica" alternativa al planteo dusseliano.

Raquel Gutiérrez Aguilar es una filósofa, socióloga y militante mexicana que en su trayectoria conjuga de un modo complejo e interesante la cuestión teórica y la práctica política. Su experiencia en la guerrilla katarista de los ´80 en Bolivia, sus años de prisión en Cochabamba y su inserción en las comunidades indígenas que participaron activamente en la llamada Guerra del Agua en los años 2004 y 2005, le permitieron poner en duda, tensar y deshilvanar algunos "mitos" e ideas del marxismo ortodoxo en el cual se había formado e ir construyendo sus intervenciones teóricas, ligadas a la idea de autonomía, "entramados" y "horizontes comunitarios", "política en femenino", etc. Estas formulaciones teóricas no sólo buscan apropiarse de las experiencias de luchas concretas, sino que también buscan revisar estás prácticas viendo con qué supuestos operaban, sus limitaciones y las posibilidades que abrían.[6]

---

6 Entendemos que Aguilar comprende la relación entre teoría y práctica, no subordinando una a la otra, sino como Deleuze plantea en la famosa entrevista con Foucault, "como un sistema de relevos". "La

En su último libro, *Horizontes comunitarios-populares,* la autora reflexiona a partir de la oleada de luchas sociales que tuvieron lugar en América Latina en las últimas décadas y en las experiencias (ambiguas) de los llamados "gobiernos progresistas". Gutiérrez Aguilar comprende al conjunto de luchas de principios de siglo como el "despliegue de una capacidad social de veto", que en sus momentos más intensos abrió como horizonte de posibilidad una re apropiación común de la decisión política y de la riqueza social. (2015:114,115) La autora propone para el análisis de la realidad política y social un enfoque metodológico, que adscribe como una apuesta a definir las tareas del pensamiento crítico.

Ella sostiene, al igual que Rancière, que todo pensamiento crítico debe partir de una forma de "realidad específica", la realidad de las luchas sociales. En este sentido, propone a la categoría de "lucha" como la clave para la intelección e interpretación de las dinámicas sociales y también como posibilidad de ampliar la comprensión de lo político, desde una perspectiva no estado-céntrica, sino que descentrada y atenta a los distintos flujos territoriales, concretos e históricos de las luchas. Para comprender su idea de "flujos de lucha" es pertinente señalar que Gutiérrez Aguilar concibe a lo social "como un mosaico de dinámicas" donde se juegan de manera intrincada una serie de diversos "antagonismos sociales superpuestos". (201523) De este modo, lo social aparece como una dinámica de posiciones, fuerzas y relaciones de poder, donde la tarea de la crítica es atender a la diversidad de las luchas, es decir, al modo en que –de manera polimorfa y heterogénea- se despliegan estos antagonismos, estas relaciones de fuerza y las resistencias a la dominación. El pensamiento crítico no es aquel que intenta develar la realidad oculta tras las luchas y ofrece sus causas, razones y prescribe las acciones a seguir, sino aquel que las toma como premisa e hilo conductor para alumbrar qué es posible pensar, qué novedades políticas abren. Su modesta tarea, entonces, consiste en ver y registrar los alcances prácticos, intensidades y las aperturas posibles que anidan en los diversos flujos de lucha.

Para ello Gutiérrez Aguilar recupera la categoría marxista de "lucha de clases", oponiéndose a la visión sociológica centrada en el concepto "clases", que busca predefinirlas, para ver luego cómo se despliegan en las luchas. Para ella es justamente al revés como debe proceder el pensamiento crítico: se trata de partir del despliegue de los flujos de luchas concretos, para intentar ver cómo se van creando saberes y

---

práctica es un conjunto de relevos de un punto teórico a otro, y la teoría, un relevo de una práctica a otra. Ninguna teoría puede desarrollarse sin encontrar una especie de muro y se precisa de la práctica para perforar el muro." (Foucault, 1992:79)

capacidades colectivas, que van configurando a los sujetos de la lucha y van dando forma a sus "programas" políticos. Sólo a partir de visibilizar las luchas como flujos indeterminados en sus devenires es que es posible distinguir "las clases" que se confrontan, qué es lo que está en disputa de manera particular; y cómo la misma disputa puede intensificarse, ampliarse, o bien diluirse. En este sentido, para la autora, los ritmos y las temporalidades de las luchas lejos de ser homogéneas son siempre abiertos: deben ser tratados como flujos intermitentes y discontinuos cuyas intensidades, contenidos y articulaciones son siempre variables y continentes. Por ello es necesario abstenerse de caracterizar o clasificar bajo criterios y categorías *a priori* y externas el devenir de los flujos de lucha. El pensamiento crítico debe tratar de registrar minuciosamente los alcances prácticos y visibles del despliegue de las luchas, los saberes, formas de enunciación y capacidades que pone en juego, y también intentar intuir sus "horizontes internos", es decir, de los anhelos y deseos profundos que la movilizan. Para Gutiérrez Aguilar ambos polos (alcances prácticos y "horizonte interiores") permiten de percibir los mundos posibles que los flujos de lucha son capaces de configurar.

Para ello nuestra autora introduce una distinción "que ilumina el lugar específico de desde donde se razona" (Gutiérrez Aguilar, 2015:25). El despliegue de los flujos de lucha puede ser abordado desde dos perspectivas, desde la estabilidad o desde la inestabilidad. Mientras que la primera aborda las luchas sociales desde la aspiración a una tendencia de reconstrucción o reordenamiento del cuerpo social como una unidad estable, mediante la gestión de los antagonismos, la segunda busca siempre ampliarlos. Gutiérrez Aguilar considera que razonar desde la estabilización del conflicto y su pretensión de cierre tiene muchas dificultades para el pensar crítico. Ella sostiene que esta fue la manera con que cierta izquierda y cierto progresismo leyó los procesos de luchas latinoamericanos, asignándoles en un horizonte nacional-popular, donde el objetivo principal consistió en ocupar los aparatos e instituciones del Estado para llevar a cabo las transformaciones sociales. Gutiérrez Aguilar argumenta que esta perspectiva limita la lectura de estos flujos de luchas ya que cierra otro(s) horizontes de posibilidades que se anidaron en ellas. Por eso sugiere como apuesta crítica pensar desde la "inestabilidad".

Abordar las luchas desde la inestabilidad no sólo supone no ponerles un objetivo o fin previo, sino que se trata de percibir "el conjunto de polimorfas aspiraciones y prácticas políticas (...) que se resisten a ser contenidas en formas políticas anteriores" (2015:26) y hacer énfasis en su capacidad de erosión, desborde y desestabilización de las relaciones que estructuran lo social. Como señala Rancière el litigio político abre siempre a nuevas posibles configuraciones del mundo, reconstruye

siempre de manera parcial y precaria, realidades nuevas. Gutiérrez Aguilar parece sugerir lo mismo. Pensar desde la inestabilidad es tratar de seguir y registrar el hilo azaroso de las luchas, sus modos de entretejerse, su capacidad de ampliarse y de configurar realidades nuevas que no respondan a un fin determinado de ante mano, ni constituyan una integración a las formas sociales ya fijadas. Pensar desde la inestabilidad supone comprender a los flujos de lucha como procesos de acuerpamientos y subjetivación capaces de desestabilizar el orden e instituir nuevas formas y nuevas lógicas en las relaciones sociales. Supone también asumir la contingencia y la precariedad de las luchas y sus sujetos, y la imposibilidad de clausura total de todos los antagonismos, es decir, la imposibilidad de totalización, de cierre total de las luchas.

Consideramos que esta perspectiva crítica, que parte de la realidad de aquellos que se oponen a las variadas formas de dominación e intenta vislumbrar los alcances, posibilidades y deseos de transformación que los mismos flujos de luchas van abriendo, puede ser una alternativa fértil para salir del círculo del pensamiento crítico que se asigna la tarea de revelar los mecanismos de dominación que su lugar del saber le permite ver y concluye en incapacidad de sus sujetos para trasformar la realidad.

Bibliografía

Castro-Gómez, Santiago. (2017) "¿Qué hacer con los universalismos occidentales? Observaciones en torno al "giro decolonial". *Analecta política*, [S.l.], v. 7, n. 13 p. 249-272. ISSN 2027-7458.

Cerutti, Horacio (2006) *Filosofía de la liberación latinoamericana*. México. Fondo de Cultura Económica

Dussel, Enrique (1973a) *Para una Ética de la Liberación latinoamericana*, tomo I. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

-- (1973b) *Para una Ética de la Liberación latinoamericana*, tomo II. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

-- (1980) *Pedagógica de la Liberación*. Bogotá, Nueva América.

--(1998) "En búsqueda del sentido (Origen y desarrollo de una Filosofía de la Liberación)" *Revista Anthropos: Huellas del conocimiento*, Nº 180 p.13-36 ISSN 1137-3636

-- (2005) "Transmodernidad e interculturalidad", recuperado en: http://red.pucp.edu.pe /wp-content/uploads/biblioteca/090514.pdf. Consultado: 27-XI-2017.

-- (2011*) Filosofía de la Liberación*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

González San Martín, Patricia (2014) "La filosofía de la liberación de Enrique Dussel. Una aproximación a partir de la formulación de la analéctica", en *Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas*, *16* (2) 45-52.

Gutiérrez Aguilar, Raque (2017) Horizontes comunitarios-populares. Madrid. Traficantes de sueños.

Rancière, Jacques (2010) "Sobre la importancia de la Teoría Crítica para los movimientos sociales actuales" en Revista *Estudios Visuales*, v 7. p. 81-89

--(2006) *El odio a la democracia*. Bs As. Amorrutu.

-- (2007) *El maestro ignorante*, trad. Claudia Fagaburu, Buenos Aires, El Zorzal Ediciones.

-- (2008) *El espectador emancipado*, trad. Ariel Dilón. Buenos Aires, Manantial.

--(2013) *El filósofo y sus pobres*. Bs As. Universidad Nacional Sarmiento.

Ruby, Christian (2011) *Rancière y lo política*. Bs. As. Prometeo.

Benitez, Laura y Robles, José. A. (1994): "La vía de las ideas" en Olaso, Ezequiel de (comp.) (1994): *Del renacimiento a la Ilustración*, Vol I, Madrid, Trotta.

Brandt, Bolton

Relaciones entre burocracia y explotación en Santa Fe. Una reconstrucción a la luz de la política comparada

AQUILES KOBIALKA
UNER

Resumen

En este escrito se presentan elementos teóricos para acercarse a la problemática socio-política de la instalación del enclave productivo británico La Forestal en el norte santafesino, al tiempo que se desarrollan las negociaciones para la concreción de la puesta en marcha del FFCC en el territorio central de la provincia. Además, se considera la importancia de la interdisciplinariedad cuando se busca dar respuesta a problemas complejos como el abordado.

Palabras clave: burocracia / Santa Fe / política comparada

1. Introducción

Este trabajo pretende ser un "apuntador" para la orientación de la labor dentro del ámbito de las políticas públicas resaltando la importancia de construir estudios comparativos que posean a su vez un carácter reflexivo y crítico.

Se trabaja[1] con conjuntos previamente seleccionados de activos (los FFCC, los puertos, el enclave La Forestal y en la actualidad el Parque Nacional "La Fidelidad[2]") y se orienta con interrogantes. Pensamos que la política comparada como aspecto de la teoría política puede nutrir este tipo de trabajos.

El estudio de las organizaciones estatales como característica del proceso de políticas públicas constituye objetos de estudios complejos y multifacéticos atendibles desde estrategias metodológicas diversas y combinadas. Este trabajo intenta el estudio de manera interdisciplinaria sumando las herramientas metodológicas propias de las políticas públicas, de la sociología (en su variante histórica también) y la ciencia política a otros campos que se orientan al estudio de las políticas y las organizaciones.

La base de esta investigación, tanto en su búsqueda del conocimiento como de la aplicación de éste en el propio proceso político de toma de decisiones propone la superación de la dicotomía entre política y administración[3].

Intentaremos plantear un problema dentro de un conjunto de presuposiciones teóricas y de ciertas estrategias básicas para la investigación en el marco de las políticas públicas en perspectiva comparada. Haremos explícito el aporte de diferentes expertos e investigadores.

---

1 La misma forma parte de un incipiente proyecto universitario a desarrollarse en el marco de PIDs UNER.

2 En la provincia del Chaco, se denomina proyecto parque nacional La Fidelidad al esbozo de un área protegida de nivel nacional a la que se aspira otorgarle formalmente la categoría de parque nacional, el cual protegería una muestra representativa del ambiente chaco argentino. Se ubica en el Gran Chaco sudamericano, al norte del país, en el centro de la zona conocida como El Impenetrable, y comprende la totalidad de las 100 000 ha del sector formoseño de la enorme estancia La Fidelidad —de 250 000 hectáreas —, seccionada a la mitad por el cauce del río Bermejo. la otra porción de esa propiedad, situada jurisdiccionalmente en el Departamento General Güemes de la provincia del Chaco —de 150 000 ha— fue declarado parque nacional El Impenetrable.

3 Como sostienen Aberbach y Rockman hay una dicotomía entre política y administración, y mencionan cuatro imágenes en donde se desarrollan "una tipología de imágenes con el propósito de conceptualizar el desarrollo de las relaciones de rol entre los empleados públicos de mayor jerarquía y los políticos profesionales" ("imagen IV revisited executives and politicals rols". governance volumen 1 nº 1. enero oxford uk en la relación entre politicos y administradores en el gobierno local. primera aproximación autoras: Inés Rouquaud Alicia Pacheco Kairos. Revista de temas sociales proyecto culturas juveniles urbanas publicación de la universidad nacional de San Luis año 11. nº 19. abril de 2007).

2. El caso en estudio: Contexto y orígenes de La Forestal

La llegada del ferrocarril a Santa Fe, sumado a la construcción del puerto de Colastiné en donde las negociaciones incluían la entrega de tierras por parte del gobierno provincial como porción de la retribución por obras y deudas financieras son el prolegómeno del nacimiento de la Santa Fe Land Company, después Compañía de Tierras, Maderas y Ferrocarriles La Forestal Limitada, después La Forestal Argentina Sociedad Anónima de Tierras y Maderas y Explotaciones Comerciales e Industriales.

Respecto a todo lo anterior la hipótesis es que en realidad todo respondía a la lógica de la construcción de una territorialidad de explotación[4], pues la propietaria del FFCC y del Puerto de salida de la producción - Colastiné - era la misma compañía. Todo ello tiene estrecha relación con la explotación de los bosques de quebracho colorado del Norte santafesino y su comercialización.

Durante la expansión económica argentina de fines del S XIX la renta y el trabajo, en estrecha relación con el territorio, no solo constituyeron instrumentos para la explotación de vastos territorios, sino también las formas mediante las cuales el Estado en formación fue consolidando y monopolizando poder. Pero asimismo la incorporación de tecnologías fue un factor sin el cual no hubiera sido posible dar el salto de una economía local a la conformación de economías de mayor escala. El sistema ferroportuario fue el dispositivo material de encauzamiento y lugar de convergencia de todas estas energías que hicieron posible la integración de los mercados regionales, la integración al mercado mundial y la constitución de un orden nacional, estatal, en el que campo y ciudad atravesados por una *territorialidad de Estado* en consonancia con una *territorialidad de explotación*. Gisela Rausch[5] plantea que entre 1886 y 1912 el Ferrocarril de Santa Fe y el puerto de Colastiné serán el nervio de conexión para la formación de una territorialidad de explota-

---

4 El concepto de "territorialidad" es utilizado por los historiadores de los pueblos originarios de América Latina teniendo más que ver con la herencia ancestral, y no solamente como un lote de tierra capitalizable; su valor es sagrado y comunitario, y no económico. Cuando es pensado en términos puramente económicos, y toda su estructuración gira en torno a su puesta en valor, podemos hablar de "explotación". *Territorialidad de explotación* es un concepto que necesita ser ubicado espacialmente y está definido por una serie de estrategias específicas en las que Estado, Renta, Trabajo y Capital son los componentes fundamentales.

5 Puerto Colatiné y ferrocarril Santa Fe: la construcción de una territorialidad de explotación cuaderno urbano, octubre 2011.

ción que abarcará el centro y norte de la provincia. A partir del análisis de las relaciones entre los componentes y el funcionamiento de tales estrategias espaciales, intenta dar cuenta de las relaciones entre las lógicas que las burocracias modernas han utilizado para legitimar la explotación indiscriminada de los recursos territoriales y los modos en que las sociedades del siglo XIX y XX se han relacionado con la naturaleza y el territorio.

Justificación y explicitación del marco conceptual utilizado

Para avanzar en el desarrollo teórico, podemos decir que contemporáneamente a los escritos de Weber[6], se afianzaba -especialmente en los Estado Unidos- lo que con el tiempo se dio en llamar "tradición gerencial" en el estudio de organizaciones, de la cual Frederick Taylor fue el más caracterizado exponente. Si bien puede parecer forzado incluir esta corriente entre aquellas que contribuyeron al actual conocimiento teórico de la burocracia estatal, no puede ignorarse su profunda influencia sobre el pensamiento organizacional, vía fundamental de aproximación al estudio de la burocracia. Observa a la actividad administrativa como un problema técnico cuya resolución tiene que ver con cuestiones de diferenciación estructural y especialización funcional. Desarrollos posteriores fueron modificando gradualmente la concepción taylorista sobre la organización, tanto en su delimitación analítica como en las preocupaciones sustantivas que motivan su estudio.

El reconocimiento analítico de que las organizaciones complejas son influidas por la acción del contexto, marca el punto de intersección de las distintas corrientes

6 Para Weber la burocracia constituye el aparato administrativo de máxima afinidad con el tipo legal-racional de dominación. Esta afinidad queda especialmente evidenciada por la íntima vinculación entre los procesos de racionalización y burocratización. Observada como una forma de organizar colectivamente el esfuerzo humano, la burocracia se concibe como la estructura que hacer posible la maximización de los niveles de productividad alcanzables mediante el trabajo organizado, dentro de una sociedad permeada por, u organizada de acuerdo a, principios racionales. A partir de la detección de ciertos atributos genéricos de tal estructura, Weber define un "tipo ideal" de organización cuya penetración y función común descubre en diferentes esferas de actividad de la sociedad moderna. La "organización burocrática" se visualiza como un tipo especial de organización identificable, en sus rasgos fundamentales, en la configuración estructural y funcional del ejército, los partidos políticos, la Iglesia, los sindicatos o las grandes empresas privadas. En años recientes, la crítica a la concepción weberiana sobre la burocracia se ha centrado tanto en su supuesto sesgo formalista como en la mecánica utilización del "modelo" como herramienta analítica. La dinámica social no parecía verse afectada por su existencia: los regímenes políticos, las relaciones sociales o los modos de producción podían examinarse sin referencia al fenómeno burocrático, que simplemente describía el surgimiento de un tipo particular de organización. Weber M. ¿Qué es la burocracia? Libros Tauro.

teóricas con los estudios sobre burocracia encarados desde la perspectiva de una ciencia política[7].

El concepto "contexto" es uno de los conceptos más difícilmente aprehensibles, desde el punto de vista analítico, o explorables en situaciones empíricas. Muy tempranamente, esto llevó a los teóricos de la organización[8] a tratarlo en términos más restringidos, refiriéndolo a la unidad "decisión" en lugar de la unidad "organización".

Raramente se invierte el planteo del problema -v.g. tomando a la sociedad global como referente y a la organización como unidad-; si tal planteo se invirtiera, uno podría llegar a cuestionar la existencia misma de la organización en la medida en que su eficacia adaptativa interfiriera en, o resultara incompatible con, el logro de objetivos definidos en función de intereses sociales más trascendentes.

Los estudios politológicos sobre burocracia parecen ajustarse más estrechamente a este tipo de planteo, sin embargo, en el acto de recuperar la dimensión contextual de la burocracia, estos estudios tienden a perder de vista los procesos intra-burocráticos, tanto o más importantes para una correcta interpretación de las relaciones burocracia-sociedad.

Esto le sucedió a los estudios de administración comparada y administración para el desarrollo, que surgió como reacción a una ciencia administrativa que cuestionaba no la ciencia en sí, sino su deducción de principios inmutables[9].

---

7 Su diferencia esencial reside en el referente utilizado por unas y otros. Los estudios administrativo-organizacionales (A-O) concentran su atención en la estructura y procesos internos a la organización y a partir de allí tratan de rastrear restricciones contextuales que operan sobre ella. En cambio, los enfoques politológicos toman como referente a la sociedad global, observando las consecuencias de la inserción de la burocracia dentro de ese contexto, examinando el tipo de interacciones que tiene lugar y, sobre todo, evaluando los impactos resultantes en términos de variaciones en el poder relativo y en la productividad de la burocracia. Sin embargo así como los estudios A-O tienden sistemáticamente a escamotear el contexto, sea reduciendo el número de variables identificadas en ese plano o tratando superficialmente sus impactos, los estudios politológicos fallan en resolver adecuadamente el problema de establecer un nivel de análisis que permita comprender la dinámica interna de la burocracia.

8 Bernard, 1938 y Simon, 1957 en Decisiones y Organizaciones.

9 La principal debilidad de este enfoque reside sin duda en su sesgo cultural "noroccidentalista". La continuada aceptación reverencial en estas proposiciones y prescripciones por los círculos tecnocráticos del Tercer Mundo, contrasta con la crítica -sugestivamente cargada de connotaciones moralizantes- dirigida por el movimiento de la *New Public Administration* a la literatura sobre administración para el desarrollo. Desafortunadamente, aun cuando este movimiento ha identificado y expuesto agudamente los flancos débiles de los enfoques institucionales y funcionales, tampoco ha podido desembarazarse de un marcado sesgo etnocentrista y de una militante vocación normativa.

3. La política comparada y su método

Fue en la década de los cincuenta cuando se produjo una verdadera revolución intelectual en el campo de la Política Comparada. A ella vamos a referirnos con mayor detalle porque allí se origina lo que hoy entendemos por enfoque comparativista.

Desde la aparición de los trabajos de Robert Dahl, Samuel Huntington, David Apter, Almond y Powell sobre la materia, el enfoque de política comparada puede ser considerado bajo dos aspectos complementarios: como campo y como método.

Hay preguntas, si se quiere – de orden primordial – que es necesario abordar primero antes de sacar conclusiones sobre nuestro objeto. 1-¿por qué comparar?; 2-¿qué es comparable?; 3- ¿cómo comparar?

El enfoque comparado como campo es el conjunto de las observaciones y estudios realizados por los politólogos sobre fenómenos - en nuestro caso - en diferentes regiones de un mismo país o – y este es nuestro estudio – en distintos tiempos – buscando elementos teóricos o empíricos recurrentes. Abarca desde la simple compilación de "inventarios paralelos" de datos relativos, hasta el establecimiento de ámbitos de validez de las generalizaciones referidas a conjuntos de fenómenos políticos, sobre la base de efectuar comparaciones entre regiones con diferencias de régimen político, o la misma región a lo largo del tiempo.

El enfoque comparativo como método significa la utilización de un método de control -la comparación- en la corroboración empírica de las hipótesis, generalizaciones o teorías. Se trata, en definitiva, de un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos. La comparación como método es, pues, un aporte a la controlabilidad empírica de los fenómenos políticos[10].

Una referencia debemos hacer acerca del método histórico, congruente con la investigación en política pública en su momento "nomotético" o de generalización.

Aportes de la sociología histórica[11]

El auge del trabajo histórico en sociología es simultáneo a la influencia que la ciencia política tuvo en la apertura de la historia a métodos y teorías de otras disciplinas.

---

10 En ciencias sociales hay cuatro procedimientos básicos de control: experimental, estadístico, comparativo e histórico.

11 Skocpol Theda and José Carazo *Historia Social* No. 10, Dos Décadas de Historia Social (Spring - Summer, 1991), pp. 101-134 "Estrategias recurrentes y nuevos temas en Sociología Histórica"

Ahora, dado el modelo, pueden surgir preguntas acerca de su aplicación a cada caso. Si los conceptos de alta generalidad están en cuestión, ¿cómo podemos saber que dos investigadores lo concretarán de la misma forma? La pregunta queda abierta.

En contraste, estudios que utilizan mayor espacio en la descripción y reconstrucción de eventos históricos ligados a lugares y coyunturas particulares, despiertan menos críticas de este tipo. Sin embargo, pueden atribuírsele los mismos cargos por ajustar las presentaciones históricas para que encajen en una teoría preconcebida.

Siempre se utilizan conceptos, lo sociólogos históricos interpretativos no son antiteóricos. Sino que se reorientan y se hacen explícitos para definir los temas y para guiarse en la selección y presentación de los patrones históricos de uno o más estudios de caso.

Persistentemente la sociología histórica interpretativista apela a estudios históricos comparativos y no simplemente presentaciones conceptualmente estructuradas de historias únicas, utilizando las comparaciones para destacar características particulares de cada caso individual. Es decir, utilizar las comparaciones para resaltar las características de cada caso.

Los estudios de caso teóricamente orientados, dirigidos al control de teorías generales, pueden ubicarse, al menos por afinidad, junto a las investigaciones de los comparatistas.

El procedimiento comparativo quedaría – según la opinión dominante - como el más adecuado, en la mayoría de los casos, para la ciencia política.

En ciencia política "cuando hablamos de método comparado, se entiende que estamos ante un problema que no se puede resolver por la vía estadística[12]".

La producción del conocimiento científico siempre implica una indagación, o en un estadío más avanzado del sometimiento de relaciones causales entre variables a la realidad concreta. Este momento, es en donde el método comparado realiza el "puente" entre los conceptos y la realidad concreta. Se trata, en definitiva, de un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos.

Ahora, cuando hablamos de comparaciones sobre un caso – como fue el enclave La Forestal – en los momentos de su materialización y de su cese, la comparación

---

12 Sartori 1984 p 262. Rodríguez Zoya, Leonardo G. El método Comparado y la Teoría de los Sistemas Complejos. Hacia la Apertura de un Diálogo Interdisciplinario entre la Ciencia Política y las Ciencias de la Complejidad Reflexión Política, vol. 13, núm. 25, junio, 2011, pp. 78-92 Universidad Autónoma de Bucaramanga Bucaramanga, Colombia

histórica es pertinente, con los resguardos conceptuales que en cada caso corresponda.

Una tesis que encuentra su apoyo epistemológico en Feyerabend afirma que nuestros conceptos están tan impregnados de contexto, tan enraizados en su respectiva cultura, historia y localidad que resultan inconmensurables. La tesis contraria afirma que los conceptos son generalizaciones que mezclan el fluir de las ideas.

Refiriéndonos a las políticas públicas comparadas, lo importante es que hay varias dimensiones de estudio para abordar el estudio. Estas dimensiones se relacionan con el proceso o ciclo de las políticas públicas. Desde una perspectiva sistémica, las políticas públicas atraviesan una dimensión temporal que permite ver al "estado en movimiento".

A la pregunta "por qué comparar" la respuesta es que "es el menos satisfactorio de los métodos de control accesibles, entendámonos, para la ciencia política, y sobre todo para el politólogo impregnado de problemas de microanálisis[13]".

Por último se incorporan elementos históricos, políticos, económicos y sociales para comprender los diferentes tipos de evolución de las políticas públicas, así como los rasgos que en distintos contextos presentan los cambios en el rol de las organizaciones y del servidor público.

Las políticas públicas comparadas, para Grau[14] son un campo de estudio que va más allá de la observación de similitudes y diferencias entre políticas sino que "el análisis comparado de las políticas públicas puede entenderse como una perspectiva de análisis propia que pretende explicar tales similitudes y diferencias observadas; es decir pretende buscar variables explicativas que den cuentas de las diferencias entre políticas públicas similares".

4. El estudio de caso

En esencia el caso se elige expresamente o porque resulta útil para generar hipótesis o porque es útil a la hora de confirmar o no confirmar una teoría. Cuando es así, es claro que el análisis de caso y análisis comparativo son búsquedas complementarias que se refuerzan entre sí. Es también claro que los estudios de caso en

13 Sartori 1981 p 267 ibd

14 Grau 2002 p. 3 en Harguindéguy, Jean-Baptiste, Echavarren, José M., La institucionalización del análisis de políticas públicas en España. Un campo científico dual. Gestión y Política Pública 2016, XXV (Julio-Diciembre).

cuestión deben ser – para ser tales – implícitamente comparativos. Lo que no quita que el estudio de un solo caso pertenezca al método comparativo.

Un estudio de caso no basta para confirmar una generalización (aunque aumente su plausibilidad) y tampoco alcanza para refutarla (pero la debilita). Para mantener la distinción entre estudio de caso y comparación no implica en modo alguno que esta última sea – heurísticamente – superior al primero. Sólo establece que cuando se llega al control del conjunto, entonces la comparación es útil.

En general, en las investigaciones – dice Sartori – aún con hipótesis brillantes, el trabajo comparativo es suavizado por temor. Tan sólo haría falta una mayor seguridad metodológica para lograr mucho más.

Dentro de marco de las políticas públicas comparadas los objetivos siempre se relacionarán con un aspecto del fenómeno estudiado que tendrán que ver con ver similitudes y diferencias de procesos similares en varios casos, o el mismo proceso en un caso mirando diferentes momentos históricos. Nuestra unidad de análisis serán procesos relacionados con políticas públicas, que pueden tomar una forma sincrónica o una forma diacrónica.

Otra manera de encarar el estudio, es tomar una política pública o como se atendió una determinada cuestión en sucesivos períodos de tiempo[15]. Este tipo de comparación de la evolución de una política pública a través del tiempo es lo que se llama en política comparada una comparación diacrónica.

En el marco de una investigación en política pública comparada que atiende a preguntas sobre las coyunturas históricas críticas que atravesó el problema, estas remiten a procesos sociales y políticos que indudablemente trazan un derrotero en el tiempo y sucesivas tomas de posición del Estado y maneras particulares de atender una cuestión. ¿Cómo se planteó la cuestión en varios momentos históricos? ¿De qué manera se intentó resolver en tal momento y en otro una cuestión socialmente problematizada? Son algunas de las preguntas que las comparaciones de este tipo nos ofrecen para tratar de observar los diferentes ciclos de las políticas.

El qué comparar responde al proceso de constitución de la propiedad que interesa para nuestro estudio a la vez que exige la delimitación de las unidades de análi-

15 Una pregunta que puede ilustrar es lo dicho sería ¿Qué núcleo de cuestiones se plasmó en la estructura ministerial nacional durante el primer peronismo, y qué diferencias hay con respecto a la del tercer gobierno de Perón? Aquí la lógica que opera es la siguiente: se busca comparar el qué (las propiedades que queremos estudiar), el cual en este caso será la estructura ministerial nacional. Las unidades de análisis (el quién del problema, es decir los casos) son los dos gobiernos de Perón.

sis, siendo para la metodología comparada central e inescindible ambas cuestiones[16].

Las políticas públicas

El estudio de las políticas públicas y de la política comparada cobra relevancia porque se refiere al proceso de toma de decisiones en los regímenes democráticos, y a su vez nos remite al principal actor del orden social a partir de la modernidad: el Estado, ya sea en su concepción moderna, como concentrador de la violencia legítima dentro de un territorio previamente delimitado, o en su versión contemporánea que nos remite a las concepciones de "neomedivalización" concepto de Held o la de Glocalización de Beck, en donde hay un reverdecer de los actores tanto supranacionales como subnacionales.

El estudio de las políticas públicas permite observar al estado en acción. El análisis de dichas políticas facilita la comprensión de las relaciones que el estado entabla con la sociedad.

Las políticas públicas representan por excelencia las acciones de los Estados, consisten en acciones de hacer y de no hacer que el aparato estatal adopta e implementa para mantener su dominación intentado solucionar los diferentes y complejos problemas que los propios actores sociales, y también las burocracias estatales, le demandan.

Según Oszlak y O´Donnell[17] "Política estatal (o 'pública'), la concebimos 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 en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso de proceso social, hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión".

Siguiendo esta línea de análisis, podemos pensar el "qué" comparar de las políticas públicas, en virtud a qué género pertenecen, y se pueden agrupar las políticas públicas por "cuestión" que intentan resolver. Bajo esta perspectiva habría tantos tipos de políticas públicas como cuestiones socialmente problematizadas existan en una sociedad. Entonces podemos hablar de políticas laborales, políticas medioam-

---

16 Parsons sostiene que el enfoque comparativo tienen a emplear tres métodos: "estudios de caso de un tema de políticas públicas en un país, análisis estadísticos de diversos estudios de casos y países o una comparación más concreta de un tema o sector de políticas públicas entre un selecto número de países comparables" en Políticas Públicas. Miño Dávila, México. 2008 p. 75

17 Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Oscar Oszlak; Guillermo O'Donnell ; Redes 1995.

bientales, y así sucesivamente. Un estudio que se centre en esta perspectiva puede focalizarse en una comparación diacrónica de la cuestión. Así se puede estudiar como el Estado atendió una cuestión socialmente problematizada en dos momentos históricos diferentes. Nuestro ejemplo de este tipo de estudios sería comparar el tipo de política[18] durante el Orden Conservador y durante el Estado de Social en la región Chaqueña Santafesina de nuestro país.

Podemos distinguir dimensiones de análisis que van desde el proceso de formulación de las políticas públicas, que tiene que ver con el proceso de toma de decisiones y las configuraciones de actores involucrados y recursos movilizados por éstos, y va desde el surgimiento de la cuestión socialmente problematizada hasta la cristalización, por lo general vía sanción de una ley o decisión ejecutiva, de una toma de posición tácita o explícita por parte del Estado. Cuando pensamos en el Estado, nos estamos refiriendo, a los Estados Nacionales, que han sido el principal articulador societal desde el siglo XIX, pero tenemos que pensar que hay política pública "por debajo" del Estado Nación y "por encima" de éste[19].

Las políticas nacionales pueden tener aristas muy diferentes, de acuerdo a la orientación ideológica que tiene el gobierno. En este sentido, podemos trazar una línea divisoria entre el gobierno unitario y el gobierno federal[20].En el gobierno unitario se plantea una relación de subordinación del nivel nacional con los otros niveles inferiores, y el principal actor a la hora de la toma de decisiones es el Estado central[21]. Nuestra contra-hipótesis es que aun en gobiernos federales existe ese nivel de subordinación, el ejemplo lo tenemos con el caso de FFCC en Santa Fe[22].

---

18 La política ambiental es el conjunto de los esfuerzos políticos para conservar las bases naturales de la vida humana y conseguir un desarrollo sustentable. Desde los años 70, con la conciencia ambiental creciente, se ha convertido en un sector político autónomo cada vez más importante tanto a nivel regional, nacional o internacional. En los gobiernos de muchos países hay un ministerio encargado de temas ambientales y se han creado partidos verdes. La definición de una política ambiental a nivel de empresas es un requisito de los sistemas de gestión medioambiental certificados como ISO 14001 o EMAS Cfr Economía ecológica y política ambiental Joan Martínez Alier,Jordi Roca Jusmetcap III " … instrumentos de política ambiental" 2013 FCE México.

19 Con ello queremos referir que hay políticas públicas que implican sucesivas tomas de posición en varios niveles estatales, como puede ser el nivel subnacional o el supranacional, y esto claramente puede resumirse en la clasificación de las políticas públicas de acuerdo al nivel gubernamental.

20 Del lado de los Estados Federales encontramos un mayor número de actores involucrados en el proceso de toma de decisiones que en los unitarios. El proceso histórico de constitución de los Estados Federales es de por sí un acuerdo entre estados soberanos que ceden ciertas potestades a una entidad superior (el nivel nacional o federal) pero conservando todo aquel poder que no han delegado expresamente mediante el pacto fundante al nivel nacional.

21 Vale decir, que esto se relaciona con los procesos de constitución histórica de los Estados Nación.

22 Desde 1885 la administración del FFCC Santa Fe pasó a la provincia y a los tenedores de bonos en Londres, dando siempre ganancias, según el relevamiento de Ensinck, tanto que la provincia gira el

Un estudio comparado del proceso de formulación de políticas públicas implica tener en cuenta el tipo de organización estatal en la cual se desenvuelve la política pública. Lo mencionado anteriormente se aplica no solo a lo que podríamos llamar el ámbito de la política pública de alcance nacional, sino que puede pensarse lo mismo para las políticas subnacionales - atendientes a niveles intermedios – provincias en nuestro caso.

Lo central que hay que tener en cuenta a la hora de comparar las políticas públicas, es que cuando nos referimos a sistemas federales, por lo general estamos pensando en una multiplicidad de mayor número de actores intervinientes a la hora de la toma de decisiones. Asimismo puede dar un conglomerado de políticas públicas que pueden ser incoherentes entre sí si tomamos la posición de los diferentes niveles estatales – nacional, subnacional y local-.

Por lo dicho, no puede asimilarse el espacio nacional con una política pública. Referirnos a una política pública requerirá siempre remitirnos a la instancia formuladora, debido a que si podemos pensar tantas políticas públicas como cuestiones socialmente problematizadas existieren, podemos pensar tantas políticas públicas como niveles de gobiernos existan en un territorio determinado para un determinado problema. Justamente determinados problemas surgen cuando las influencias de determinados estamentos nacionales determinan cambios en las políticas provinciales.

Mirar al Estado Nación sin hacer un estudio comparado de los casos provinciales es un error metodológico.

5. Los campos para la comparación dentro de las políticas públicas

Hay dos tipos de estudios[23] referidos a la administración pública comparada: por un lado los estudios de tipo metodológico, que proporcionan herramientas teó-

---

dinero de lo producido más intereses a Londres antes de su vencimiento (…). En apariencia, la empresa mixta no ofrecía problemas a la Provincia que insinuaran que querría desprenderse de ella. Hacia 1888 nueva gobernador José Gálvez - del total de gastos, el empréstito que pagaba la provincia se compensaba con las ganancias del ferrocarril. Imprevistamente cambios políticos propiciaron que – cuando el contrato estaba parcialmente cumplido – la provincia transfiera la empresa, que de poseer una explotación estatal – aunque basada en créditos externos - pasaron a concesionarse a una compañía extranjera. En realidad la provincia comenzó a aplicar los mismos criterios que el estado nacional para la construcción de ramales: concederlos a Portalis, representante de empresarios franceses. Hay que tener en cuenta que Gálvez era del PAN que gobernaba a nivel nacional.

23 Según la española Grau "ambos tipos de trabajos están íntimamente relacionados: normalmente los esquemas y modelos de análisis sobre políticas públicas en general se utilizan en obras sectoriales para ahondar en el estudio de un ámbito de las políticas públicas. El análisis sectorial puede utilizarse tanto

rico-metodológicas para comparar las políticas públicas; y por otro lado los estudios comparativos relacionados con las "políticas sectoriales".

Como sostiene Parsons[24] "las políticas públicas conforman un campo que suele definirse por áreas o sectores de políticas públicas. Es, en gran medida, dentro de esa modalidad que tiene lugar la interacción interdisciplinaria e interinstitucional".

Bajo nuestra perspectiva, podemos ver diversos niveles para el estudio de los procesos de las políticas públicas que se mueven en diferentes dimensiones[25]. Podemos afirmar que el Estado es tanto políticas públicas[26] (estado en movimiento) como un conjunto de instituciones que se conoce como burocracia[27].

Por un lado, el momento de la política pública es el que se vincula con la política pública comparada[28]; y el momento de la implementación (más 'burocrático') se relaciona con la administración pública o burocracia comparada.

No podemos olvidar que a lo largo de todo el proceso hay otra dimensión que es central y es la que va a orientar todo el proceso posterior, que es la normativo-ideológica, la cual aporta la matriz prescriptiva. La idea de cómo se plantea la cuestión y las posibles alternativas para su resolución tiene que ver con componentes normativo-ideológicos[29].

El hecho de que la dimensión normativo-ideológica haya penetrado a la agenda estatal quiere decir que un tipo específico de discurso, una teoría del Estado subyacente ha logrado dejar el momento meramente discursivo para pasar a jugar relaciones de poder en donde el proceso de formulación de una política pública como una intervención estatal transformadora de un estado de cosas se convierte en una

---

para estudiar con detalle una determinada política pública (lo que entraría dentro de la lógica de estudio de caso) o bien para presentar el análisis de una política concreta en función de su evolución temporal o en función de su variación territorial, estos es, como distintas entidades gubernamentales elaboran una determinada política pública.

24 En Pablo Bulcourf y Nelson D. Cardozo en "Por qué comparar políticas públicas" doc. de trabajo Nº 3 octubre 2008 Revista Política Comparada.com.ar

25 Esto no quiere decir hacer una escisión tajante entre política y administración, bajo ningún punto de vista, sino que se trata de bosquejar dos niveles de la comparación

26 El primer momento tiene más que ver con el proceso de formulación de la política pública

27 el segundo con el proceso de implementación de dicha política

28 que menciona Grau. Op cit

29 Como sostienen Meny y Thoenig "Las teorías de las políticas públicas no son fundamentalmente innovadoras. Se inscriben en la línea de (o, como reacción en contra) las teorías propuestas por la filosofía política o el pensamiento económico. Pero lo que determina su originalidad es que se inscriben en un campo hasta el momento poco explorado, se enraízan en las investigaciones empíricas y no se desentienden de sus implicaciones para la acción" p. 45.

arena donde lo político (el poder relativo de los diferentes actores) tiene su centralidad[30].

El análisis de las políticas públicas y del propio ciclo de las mismas está desde su génesis condicionado por la matriz ideológica que se plasmó en el planteo de la cuestión y su posible solución[31].

Queremos dejar claramente expuesto que todo planteo de una cuestión dentro del proceso de las políticas públicas como su análisis empírico indefectiblemente remite a una filosofía política y a una teoría de Estado.

Es un error metodológico pensar que la única postura crítica es aquella que se remite solamente al momento especulativo-filosófico, oponiéndose radicalmente a un orden existente o al modo de producción imperante. Desde tradiciones filosóficas muy distintas, tanto el pluralismo de Lindblom como el materialismo dialéctico de Lenin, plantean modos de intervención sobre el mismo objeto: el Estado y las políticas públicas. Tanto la visión democrático-incrementalista, como la salida revolucionaria marxista se asumen como críticas de un estado de cosas desde el momento que plantean un modo particular de ver la política pública y el aparato burocrático del Estado capitalista moderno.

Todo planteo de un problema referido a las políticas públicas implica una postura crítica.

El Estado puede ser visto desde tres perspectivas: la pluralista[32], la dirigencial[33] y la clasista[34]. Se puede sostener, a grandes rasgos que la perspectiva clasista es

---

30 Esto es más comprensible si se sostiene que el hecho que cuando se ha planteado ya una cuestión en la agenda estatal, el poder ha logrado plasmar una determinada visión de la cuestión (y no otra) al interior del Estado. En este momento, el discurso pasa a hacer acción normativa basada en juegos de poder.

31 "La aportación de la dimensión filosófica (ética, normativa, metodológica) al análisis de las políticas públicas es inmensa. De hecho podría reconstruirse toda la historia de la filosofía política a fin de demostrar cómo la preocupación por las 'políticas públicas' y los 'problemas públicos' ha sido un elemento central de la teoría política desde los tiempos inmemoriables" (Parsons 2008 p. 75).

32 La perspectiva pluralista se centra en el nivel de análisis individual, las relaciones políticas de intercambio e interacciones, la dimensión clave de lo social es la cultura (los valores).

33 La perspectiva dirigencial se central en el nivel de análisis organizacional, y en las relaciones políticas de conflicto organizacional; el aspecto clave del Estado es el burocrático y la dimensión clave es la política, es decir el poder.

34 la perspectiva clasista de enfoca en nivel de análisis social, basándose en las relaciones políticas como lucha de clases, la dimensión clave de la sociedad la económica, o sea la clase social. El aspecto clave del Estado que considera del Estado es el capitalista. Por ende, el Estado debe ser entendido en los distintos niveles de análisis que plantean estas tres perspectivas teóricas. En primer lugar se deben observar las relaciones contradictorias entre su aspecto capitalista, burocrático y democrático. Estas dimensiones lo constituyen en el nivel social, El segundo lugar, el Estado puede ser visto como compuesto por redes organizacionales. Observando estructuras que difieren en su capacidad política y legal para

mucho más útil para los estudios referidos a los momentos de formulación de las políticas públicas, mientras que los enfoques dirigenciales, que se centran en la complejidad organizacional, son más aptos para el análisis de la administración pública comparada. Por su parte las perspectivas pluralistas, tienen su arista tanto en el momento de formulación como en una teoría de la burocracia.

La dimensión normativo-ideológica tiene una gran utilidad para ser aplicada en el momento del surgimiento de la cuestión socialmente problematizada, porque su objeto central es el discurso que construye dicha cuestión, y el recurso principal, es por consiguiente la ideología. Por su carácter normativo, tiene una racionalidad moral, es decir, una concepción acerca de lo bueno y lo malo, y plantea en términos éticos una idea del interés general. El diseño institucional condicionante de esta dimensión es el régimen político[35]. Como sostiene Oszlak[36], el tipo de régimen va a condicionar el tipo de política pública y las relaciones de interdependencia burocrática.

A partir del estudio de los regímenes burocrático-autoritario, liberal-democrático y patrimonialista, O'Donnell delinea la interdependencia burocrática y la orientación política que se corresponde a cada tipo de régimen político.

El tipo de régimen político condiciona sensiblemente los términos ideológico-normativos en los cuales se debate determinado problema, a la vez que se relaciona con el tipo de participación que tienen los actores involucrados (o no le es permitida) a nivel del sistema político como un todo.

Los actores centrales[37] en este proceso pueden ser variados.

La dimensión "política" del proceso de las políticas se centra básicamente en el proceso de formulación de la misma, y su objeto central es la toma de posición por parte del Estado y como los diferentes actores participan políticamente movilizando recursos de poder para llevar esa intervención del Estado al punto de sus preferencias. El recurso principal que se juega en esta dimensión de análisis es el poder, y por ello la racionalidad que tiene este momento es política. El actor central del proceso es el gobierno de la unidad política estudiada (Estado nacional, bloque regional, provincia, municipio, etc.) y el elemento que orienta el proceso es la agenda estatal. El recurso principal que se juega en esta dimensión de análisis es el poder, y

---

controlar recursos y externos (…) En tercer lugar, el Estado es también un ámbito en el que se definen decisiones sobre las que los diversos grupos tratan de influir.

35 Dicho de otra manera, la orientación política va a ser muy diferente dependiendo de esta variable.

36 Compilador de Teoría de la Burocracia Estatal. Paidós. Buenos Aires 1980

37 En el proceso de elaboración del discurso y problematización de una cuestión, la sociedad civil o el Estado.

por ello la racionalidad que tiene este momento es política. El actor central del proceso es el gobierno de la unidad política estudiada (Estado nacional, bloque regional, provincia, municipio, etc.) y el elemento que orienta el proceso es la agenda estatal. Este nivel de análisis de mueve, fundamentalmente dentro del núcleo preguntas referidas a los procesos que dieron origen a una determinada *policy*, y es el campo por excelencia de la política pública comparada[38].

Finalmente, la dimensión que resta es la que denominamos "administrativa", porque remite a la 'caja negra' que los estudios acerca del cómo la implementación de las políticas públicas tienen su eco en la estructura burocrática. El poder como elemento organizacional interno, y las relaciones de poder político que impregnan la burocracia[39] deben ser un elemento de análisis que no puede ser dejado de lado. Sin embargo, a los fines analíticos, la racionalidad técnica quiere decir que la implementación de cierta política pública debe mínimamente sujetarse a ciertos imperativos de las normas y procedimientos que son, al menos desde el punto de vista prescriptivo del derecho administrativo, quienes deben regir el accionar de la burocracia.

Se puede vincular el tipo de política pública con cierto tipo de modelo organizacional[40]: la organización burocrática piramidal, el modelo profesional y el modelo descentralizado colegial. Estos tipos de modelos que presentan características bien diferentes y se relacionan directamente con el tipo de intervención que el Estado planifica por medio de la política pública[41].

Desde una perspectiva de la sociología de las organizaciones, se hace una aproximación comparada a los tres modelos[42].Vale destacar que todo modelo de gestión de política pública, el cual está ligado a un tipo de organización burocrática, indefectiblemente se encuentra cruzado por valoraciones en torno al tipo de modelo

---

38 Esta política tendrá como objeto un particular modelo de gestión que determinará una manera particular de intervención del Estado sobre la sociedad para solucionar el problema, y se encuentra entrelazada y cruzada, por la lógica de los actores que intervienen en el proceso político de participación en la arena política estatal.

39 Pese a los grandes esfuerzos de muchos presidentes y los anhelos algo utópicos de muchos reformadores de la administración pública, el enorme aparato que creció para regir los asuntos del Estado asistencial norteamericano sea una burocracia descentralizada negociadora. Esto no es sino otra manera de decir que la burocracia se ha convertido en parte de lo que antes denominé proceso político norteamericano normal. Dahl 1956 p. 145. Este razonamiento lejos de situar a la burocracia en la esfera administrativa la homologa como un actor fundamental del sistema político norteamericano.

40 Según el análisis de Martínez Nogueira. 2007.

41 En términos muy esquemáticos, la tradicional intervención vía políticas universales del Estado benefactor fue congruente con el modelo centralizado burocrático.

42 Cfr Pablo Bulcourf y Nelson D. Cardozo op cit p. 34.

organizacional, el tipo de participación, el grado de autonomía de los operadores, etc., que son deseables. Vale destacar que todo modelo de gestión de política pública, el cual está ligado a un tipo de organización burocrática, indefectiblemente se encuentra cruzado por valoraciones en torno al tipo de modelo organizacional, el tipo de participación, el grado de autonomía de los operadores, etc., que son deseables. Ningún modelo de administración pública puede desconocer preguntas tales como: ¿cuál es la forma de gobierno más adecuada y eficaz? Las respuestas varían según la perspectiva de estudio: la que ocasione menor costo financiero, parecería ser la predominante en gobiernos liberales. Sin embargo, sabemos más de la eficacia de las administraciones públicas en términos de su permanencia y resultados que por la supuesta congruencia de la aplicación ideológica de sus principios formales[43]. El enfoque comparado presenta mucha utilidad para comparar las burocracias en diferentes casos nacionales y subnacionales. Para el estudio empírico Alferfer[44]se centra en las variables de la organización administrativa nacional, la desconcentración y descentralización, la dinámica administrativa, la administración del personal, la administración de las finanzas y la administración general. La investigación de las políticas públicas comparadas también debe asentarse en la burocracia comparada porque "entre el gobierno y la administración pública hay una unidad orgánica fundamental que ningún estudio especializado debe ignorar. Dimensiones para el estudio de las políticas públicas

Oszlak y O'Donnell realizan un primer abordaje del momento de implementación afirmando que "dada una cuestión, la toma de posición respecto de ella por parte de cierta unidad que tiene atribuciones para hacerlo en nombre el Estado suele generar repercusiones 'horizontales' –tomas y reajustes de posición de otras unidades – y 'verticales[45]'. Estas últimas consisten, principalmente, en atribución de competencia y en la asignación de recursos (tiempo, personal, dinero, equipo) a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política. Los principales recursos tangibles[46] que moviliza el Estado a la hora de resolver pueden clasificarse a grandes rasgos en cuatro: el dinero, personal, tiempo y equipo (entendido como todas aquellas tecnologías duras e insumos que puede insumir el proceso de con-

43 Alarcón Olguín en Administración pública: una perspectiva comparada, México, D.F.: Fondo de cultura económica 2000 p. 22.

44 El libro de Alferfer (1967) que se ha convertido en un clásico de la administración pública comparada se maneja en esta dimensión de análisis.

45 Estos efectos verticales suele producir 'cristalizaciones institucionales': creación de aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes, que queden formalmente encargados del tratamiento y de la eventual resolución de la cuestión o de algunos de sus aspectos.

46 Oszlak y O'Donnell op.cit 1982 p. 120.

creción de una política pública). El nivel empírico de los recursos materiales hace que del dinero como nivel conceptual se exprese en presupuesto, *pe*; una política pública puede leerse en clave de la forma que asume dentro del Estado como agencia burocrática. ¿De qué manera repercute al interior del aparato estatal la implementación de una política pública?: puede leerse en clave de la forma que asume dentro del Estado como agencia burocrática.

Explorando la dimensión sobre el "cómo" o dicho de otra manera "qué forma asume" una política pública podemos extender a conceptualizaciones[47] afirmando que existen tres formas de "burocratización" de una política pública: 1) creación de una nueva agencia; 2) modificación de una nueva agencia; o 3) ninguna transformación en la estructura burocrática.

Los recursos materiales del Estado y su nivel empírico y las formas de "burocratización" de las políticas públicas son dos dimensiones que presentan especial utilizada la hora de la comparación en el ámbito de las políticas públicas. Sin lugar a dudas, no son las únicas variables que intervienen a la hora de observar empíricamente al Estado en movimiento, pero nos configuran un mapa de cómo se ha propuesto éste intervenir en la sociedad para modificar el tejido de relaciones sociales. Podemos afirmar que si miramos solamente el aspecto institucional del Estado, es decir, el aparato burocrático estamos perdiendo riqueza en el análisis; y si por otro lado únicamente observamos las partidas presupuestarias a cada programa o agencia nos estaríamos privando de ver otros aspectos centrales de las políticas públicas.

¿Cómo nos sirve esta dimensión "cuantitativa" y "cualitativas" combinadas para comparar, y qué podemos comparar con ellas?

En primer lugar, la principal ventaja es que hay una estructura burocrática tendiente a atender un conjunto (y no otro) de cuestiones y se asignan recursos para resolverlas. El entramado de organismos públicos de una unidad gubernamental nos habla de la jerarquización y status del que goza una determinada cuestión en la agenda pública. Que se cree una Dirección para resolver una cuestión y que no se lo haga por medio de un programa son las preguntas fundamentales que tenemos que hacernos. Por ejemplo, ¿por qué en un determinado momento histórico surgió la Dirección General de Ferrocarriles y no siguió funcionando como programa de inspección de obras del Estado? Ver el complejo mapeo del conjunto de cuestiones que cristalizan en la agenda estatal para un momento determinado; nos muestra la 'cara' de ese Estado frente a la sociedad. Ahora bien, si solamente atendiéremos a esa organización formal de las agencias estatales estaríamos cayendo en un reduccio-

47 ibíd.

nismo asimilable al institucionalismo clásico, el cual únicamente observaba el aspecto normativo de las instituciones. No podemos asimilar al Estado a su expresión material de una manera estática[48]. Si asimilamos la agenda pública con la estructura de agencias burocráticas y sus jerarquías relativas como signos de la importancia de las cuestiones que atienden, estaríamos dejando de lado importantes indicadores tanto o más relevantes de dicha magnitud dentro de la agenda estatal. Dicho, de otro modo: ¿el tema ferroviario era nuevo para la provincia? Ya Rosario aparecía conectada ferrovialmente con Córdoba a través de FFCC Central Argentino desde 1866. ¿Goza de la misma relevancia una política sectorial a la que se atiende desde hace años que otra que se lo hace desde poco tiempo, aun en la misma provincia? la respuesta sería no. ¿Por qué fracaso tantas veces en Santa Fe y no en Rosario? Por ello, la comparación de las partidas presupuestarias tanto en relación al porcentaje del producto bruto como de los proyectos entre sí nos otorgan uno de los indicadores más fieles de la relevancia que ha adquirido una política sectorial para un Estado. De hecho hay determinadas políticas públicas que únicamente implican erogaciones pecuniarias para el Estado sin ninguna cristalización burocrática, sin que ello menoscabe su relevancia. Pensemos sin más en los subsidios a empresas, y el rubro del presupuesto argentino desde el S XIX: el pago de los servicios de la deuda externa. Esta última fue y es prioridad número uno como política pública, pero no por ello existía un gran organismo que represente a nivel de la estructura estatal su magnitud dentro de la agenda. Es aquí cuando la variable cuantitativa empieza a mostrar su aplicabilidad y posibilidades para realizar estudios empíricos.

La duración en el tiempo de una agencia destinada a resolver la cuestión nos relata cómo fue evolucionando esa política sectorial, de qué manera y con qué ímpetu el Estado ha planteado la necesidad de resolverla. Como ya se dijo, ver desde cuando surgió un programa u organismo destinado a atender una problemática, su permanencia, su status, la modificación o intermitencia en el tiempo habla de cómo fue evolucionando el tratamiento del problema en la agenda pública.

En suma, observar estas variables nos permite hacer comparaciones del nodo de problemas que los gobiernos demuestran intentar resolver en un momento dado.

La estrategia llamada "estrategia comparada sincrónica" permite comparar sistemas políticos[49] entre sí con dos objetivos: Por un lado, indagar este conjunto de

48 "Las instituciones en la que se encarna, las objetivaciones, cambian con los cambios que se desarrollan en la estructura material, en un proceso dialéctico de ida y vuelta, en el que tanto las instituciones son conformadas por la realidad material como la realidad material es modificada" (Thwaites Rey 1999 p. 5).

49 Nacionales, subnacionales, regionales

políticas sectoriales y su jerarquización dentro de la agenda estatal como un todo. O sea, mirar empíricamente qué cuestiones se priorizan en cada caso para comparar y clasificar los tipos de Estados de acuerdo a estas dimensiones. Aquí tendríamos estados liberales, populistas, redistribucionistas, desarrollistas, socialistas, etc. de acuerdo a la conceptualización teórica que hagamos desde el marco teórico a partir de las prioridades dentro del núcleo de problemas que se plantea resolver y cómo pondera cada uno de ellos frente al otro[50].

Por otro lado, podemos tratar de comparar políticas públicas entre sí al interior de una unidad política de manera sincrónica, es decir, el enfoque que va implícito en la estrategia anterior. Pero en lugar de comparar sistemas políticos como un todo, comparamos políticas como unidad de análisis. Un tipo de investigación comparada bajo esta estrategia sincrónica compara de manera más exhaustiva el núcleo de variables para un conjunto determinado de políticas públicas. En nuestro caso este artículo aplica espaciotemporalmente al centro-norte de la provincia de Santa Fe en 1880 y 1965. La expansión capitalista del Chaco santafesino combinó la propiedad latifundista, la expansión hasta el agotamiento del recurso natural (quebracho) y la sobreexplotación de la mano de obra bajo la forma de enclave productivo[51]. Responsable fue la Forestal[52].

Por otro lado, existe otra estrategia posible que trata de 'captar' a los sistemas políticos en el curso de un cambio en el acto. Siguiendo con la metáfora, no saca una fotografía (de las políticas públicas) de los sistemas políticos tal como son, sino que, más bien realiza un film[53].

Observar cómo fue avanzando tanto ese lado de políticas estatales a nivel de sistemas políticos, como la comparación entre políticas en una unidad política a modo de seguir su evolución es la otra manera de abordar la comparación.

Advertimos desde ya que no resulta fácil atribuir con seguridad las transformaciones observadas a determinadas variables elegidas dentro de todo el ámbito de las variables posibles[54]. Por lo tanto los análisis comparados más importantes son

---

50 Pasquino, G. 2004. Sistemas políticos comparados.

51 Rausch G Puerto Colastiné y ferrocarril Santa Fe: la construcción de una territorialidad de explotación. "Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad" - Vol. 11 - Nº 11 (Octubre 2011). -. P.7-25 -

52 Gori G La Forestal. La tragedia del Quebracho Colorado. Mauro Yardin ed. SF 2006.

53 "Esta comparación diacrónica intertemporal, es al menos teóricamente, la que está más capacitada para adquirir datos y producir información; incluso para darle un fundamento más sólido a la explicación." Pasquino 2004 p. 33 op cit.

54 Pero como sostiene Pasquino: "este es justamente el desafío más importante: identificar las condiciones y consecuencias de la transformación en el curso del tiempo de una pluralidad de sistemas políticos." Ibd.

aquellos que apuntan a rendir cuenta de las condiciones tanto de las persistencia como de la transformación en nuestro caso del tratamiento de las cuestiones relevantes, que en suma es indagar entre las relaciones entre el Estado y la sociedad, y su principal modo de intervención del primero sobre la segunda: a través de la política pública.

Nuevos horizontes para nuestra Constitución. Ideas sobre reforma constitucional en tres profesores de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (1930-1950)

IGNACIO A. LÓPEZ
IIS, UCA-CONICET

Resumen

El objeto de esta ponencia es reflexionar sobre ideas de reforma constitucional durante período de entreguerras e inmediata posguerra formuladas por tres profesores de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires mediante un análisis de su producción jurídica y académica.

A través de la lectura de algunas de sus obras, lecciones y manuales de derecho constitucional, la ponencia intenta analizar las ideas que tres eminentes juristas y docentes universitarios (Carlos Ibarguren, Juan González Calderón y Carlos Sánchez Viamonte) tuvieron sobre la reforma de la Constitución en ese agitado contexto mundial. Con matices propios, y portadores de tres proyectos diferenciados ideológicamente, estos letrados coincidan en la necesidad de *aggiornar* la carta a los nuevos tiempos que vivía el país y el mundo. Cada uno de ellos formuló diseños disímiles (Ibarguren bregó por un modelo corporativista; González Calderón por uno liberal; Sánchez Viamonte por otro "social") pero existió en ellos coincidencia sobre la necesidad de adecuar la letra de la Constitución a las nuevas tendencias en materia de derechos sociales y económicos que vivía el mundo.

Palabras clave: Constitución / Reforma / Carlos Ibarguren / Juan González Calderón / Carlos Sánchez Viamonte

1. Introducción

Esta ponencia forma parte de un proyecto de investigación más amplio que busca entender cómo los problemas inherentes régimen republicano y federal en la Argentina de entreguerras, consagrados en nuestra Constitución, fueron discutidos después de la reforma electoral de 1912 desde una perspectiva académica. Específicamente, la ponencia intenta reflexionar cómo profesores y académicos vinculados a la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, entre otras facultades de Derecho en el país, entendieron los problemas del sistema representativo argentino y las nuevas características de que emergían de la crisis política del mundo occidental, y que particularmente afectaba el diseño republicano y federal de muchos estados.[1] Aunque en cierta medida la historiografía argentina ha analizado cómo los políticos entendieron la crisis de la democracia en este período, hay una escasez de estudios que se han centrado en cómo los intelectuales vinculados a las universidades, en su calidad de docentes, analizaron esos problemas.[2]

En Argentina, la democratización abierta en 1912-1916 que puso fin al largo período de gobiernos conservadores provocó una serie de conflictos en el sistema institucional.[3] Básicamente, las tensiones estallaron entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, y entre el poder central y los gobiernos de provincia, ante una comprensión peculiar del mandato popular del nuevo presidente radical Hipólito Yrigoyen, que pronto fue percibido por propios y opositores, como un líder "demagogo". Una serie de problemas institucionales repentinamente se trasladaron al ámbito del Congreso y de las provincias, y resurgió el viejo fantasma del presidencialismo exa-

---

1 Sobre estos problemas en el contexto de entreguerras, cfr.: Hobsbawm, Eric, *The Age of Extremes: A History of the World, 1914-1991*, New York, Pantheon Books, 1994; Overty, Richard, *The Inter-War Crisis, 1919-1939*, London, Longman Publishing Group, 2007.

2 Algunas excepciones pueden verse, por ejemplo, en Roldán, Darío (comp.), *Crear la democracia. La Revista Argentina de Ciencias Políticas y el debate en torno a la República Verdadera*, Buenos Aires, FCE, 2006 y Graciano, Osvaldo, *Entre la torre de marfil y el compromiso político. Intelectuales de izquierda en la Argentina, 1918-1955*, Buenos Aires, UNQ, 2007. Estudios más amplios sobre el mundo de los intelectuales en este período, pueden verse en: Altamirano, Carlos (dir.), *Historia de los intelectuales en América Latina II. Los avatares de la ciudad letrada en el siglo XX*, Buenos Aires, Katz, 2010; y Devoto, Fernando y Pagano, Nora, *Historia de la historiografía argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 2009.

3 Mustapic, Ana María, "Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922", *Desarrollo Económico*, vol. 24, no. 93, 1984, pp. 85-108; Persello, Ana Virginia, "Los gobiernos radicales: debate institucional y práctica política" en Falcón, Ricardo (Dir.), *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Nueva Historia Argentina, Tomo VI, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2000, pp. 59-99; Azzolini, Nicolás "Democracia, sufragio universal e yrigoyenismo. Un ensayo sobre la historiografía y la historia política argentina de principios del siglo XX", *Prohistoria*, no. 22, 2014, pp. 107-126.

cerbado, el patronazgo y el falso constitucionalismo.[4] En este sentido, algunos historiadores han analizado cómo se introdujeron algunas reformas electorales en la arena política una vez abierto el período de la gran reforma electoral de 1912, en el contexto en el que muchos de los políticos altamente educados (y con cierta visión elitista) pensaron que tales enmiendas podrían limitar algunos de los efectos no deseados de la democratización de Sáenz Peña.[5] De hecho, las propuestas de reformas vinculadas a generar una administración pública eficiente, regular la organización de los partidos políticos y limitar los alcances de las intervenciones federales fueron presentadas en el Congreso Nacional en forma de proyectos de ley, aunque sin éxito durante el largo período radical.[6]

Por otro lado, las interacciones entre el mundo político y el académico, específicamente el universitario, han tenido en la historiografía argentina un creciente interés. Por ejemplo, la literatura ha analizado con detenimiento las transformaciones institucionales y los debates acaecidos en torno a las universidades argentinas desde perspectivas más amplias y nacionales,[7] o través de un seguimiento particular de la Universidad de Buenos Aires[8] o de la Universidad de La Plata.[9] A su vez ha merecido la atención de historiadores, el impacto de la reforma de 1918 en el gobierno universitario y su proyección política y estudiantil como demuestran estudios como los de Ciria y Sanguinetti, Portantiero, Toer, Buchbinder, por

---

4 Para este tipo de tensiones durante el período conservador, cfr. el clásico libro de Botana, Natalio, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1977; y la reciente producción de Alonso, Paula, *Jardines secretos, legitimaciones públicas. El Partido Autonomista Nacional y la política argentina de fines del siglo XIX*, Buenos Aires, Edhasa, 2010; y con Bragoni, Beatriz (ed.), *El sistema federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1919)*, Buenos Aires, Edhasa, 2015.

5 Persello, "Los gobiernos radicales…", *op. cit*., pp. 59-99; Persello, Ana Virginia y De Privitellio, Luciano, "La Reforma de las reformas: la cuestión electoral entre 1912 y 1945", *II Jornadas sobre la política en Buenos Aires en el siglo XX*, Programa Buenos Aires de Historia Política, Tandil, 28 y 29 de junio de 2007, pp. 1-20. Sobre otro tipo de tensiones en el escenario electoral De Privitellio, Luciano, "Las elecciones entre dos reformas", en Sábato, Hilda, Ternavasio, Marcela, De Privitellio, Luciano, Persello, Ana Virginia, *Historia de las Elecciones en La Argentina 1805-2011*, Buenos Aires, El Ateneo, 2011, pp. 135-235.

6 Para estas reformas, cfr. Persello, "Los gobiernos radicales…", *op. cit*., pp. 59-99; y Persello, Ana Virginia, "Acerca de los partidos políticos, 1890-1943", *Anuario del IEHS*, Tandil, no. 15, 2000, pp. 239-266.

7 Buchbinder, Pablo, *Historia de las universidades argentinas*, Buenos Aires, Sudamericana, 2005; Buchbinder, Pablo, *La Universidad en los debates parlamentarios*, Buenos Aires, UNGS, 2013.

8 Halperin Donghi, Tulio, *Historia de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Eudeba, 2012.

9 Castiñeira, Julio, *Historia de la Universidad de La Plata*, La Plata, UNLP, 1950; Barba, Fernando, *La Universidad Nacional de La Plata en su centenario*, Buenos Aires, América Edita, 1998; Biagini, Hugo (comp.), *La Universidad de La Plata y el Movimiento Estudiantil desde sus orígenes hasta 1930*, La Plata, Editorial de la UNLP, 1999.

solo mencionar los más canónicos trabajos y abordajes.[10] Una línea de trabajo fundamental es la que ha abierto Osvaldo Graciano tanto para la reconstrucción de propuestas de reorganización institucional y científico-educativa del sistema universitario nacional que formularon diversos grupos de intelectuales universitarios vinculados al socialismo, como sobre la evolución de las actividades de extensión e investigación en el período de entreguerras, tanto en centros de investigación de la UBA como en la UNLP.[11] En otro trabajo novedoso, ha reconstruido el diseño por parte de las universidades argentinas de estrategias de intervención institucional durante los años 1920 y 1945 demostrando la preocupación de los cuerpos académicos de ambas universidades, por llevar adelante respuestas desde el campo de la ciencia a los problemas que presentaba la sociedad de entreguerras.[12]

Sin embargo, existe aún una vacancia en términos de la reflexión sobre algunas trayectorias individuales académicas y políticas -vinculadas al ámbito universitario y a los claustros de profesores- en la Argentina de entreguerras. En este sentido, estudios novedosos como los de Leandro Losada y María Pollitzer están actualmente reconstruyendo trayectorias desde la historia de las ideas para la facultad de Derecho de UBA, al igual Osvaldo Graciano para los profesores socialistas de la UNLP.[13] Por ello es de crucial importancia entender cómo estos

---

10 Ciria, Alberto y Sanguinetti, Horacio, *Los reformistas*, Buenos Aires, Editorial Jorge Álvarez, 1968; Portantiero, Juan Carlos, *Estudiantes y política en América Latina*, México, Siglo XXI, 1987; Toer, Mario, *El movimiento estudiantil de Perón a Alfonsín*, Buenos Aires, CEAL, 1988; Buchbinder, Pablo, *¿Revolución en los claustros? La Reforma universitaria de 1918*, Buenos Aires, Sudamericana, 2008; Romero, Juan Manuel, "FORJA y la Reforma Universitaria: entre la herencia y la crítica", en A. Eujanian, D. Mauro y N. Bacolla (comps.), *A cien años de la Reforma Universitaria*, Rosario, FHyA editorial, 2018 (en prensa).

11 Graciano, Osvaldo, "Los proyectos científicos y las propuestas legislativas de los intelectuales socialistas para la renovación de la Universidad argentina,1918-1945" en Camarero, H. y Herrera, C. (eds.), *El Partido Socialista en Argentina. Sociedad, política e ideas a través de un siglo*, Buenos Aires, Prometeo, 2005, pp. 273-297; y Graciano, Osvaldo, "Ciencia, profesión académica y burocracia en el Estado liberal. La Genética vegetal y la gestión de la agricultura", en Soprano, G. y Di Liscia, S. (eds.), *Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*, Rosario, Prohistoria, 2014, pp. 163-186.

12 Graciano, Osvaldo, "Pensar la sociedad, intervenir en política: la universidad argentina y sus estrategias de participación en la vida pública y en la política nacional, 1918-1945", *IRICE*, Rosario, vol. 30, 2016, pp. 159-193.

13 Losada, Leandro, "Republicanismo y liberalismo en la Argentina. Mariano de Vedia y Mitre, lector de Nicolás Maquiavelo (1920-1950)", *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, Madrid, 2018 (en prensa); Losada, Leandro, "Soberanía y libertad. Balances y diagnósticos de Mariano de Vedia y Mitre sobre el liberalismo (Argentina, 1920-1950)", *Anuario IEHS*, Tandil, 2018 (en prensa); Pollitzer, María, "El gobierno representativo bajo escrutinio universitario. Interlocutores y problemas debatidos en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires a fines del siglo XIX", trabajo presentado en las *XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Mar del Plata, UNdMP, 2017; Pollit-

académicos, muchos de ellos vinculados por su profesión de abogados a la actividad política y a la justicia, reflexionaron sobre el orden institucional y político de su tiempo.

El objetivo de esta ponencia es doble. Por un lado, el escrito intenta colaborar en esa línea de trabajo que ha comenzado a despertar un creciente interés en los académicos argentinos entre las vinculaciones entre el mundo académico y el político, especialmente en el ámbito de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Secundariamente, a diferencia de otros análisis, nuestro interés será aquí prestar atención a como algunos de estos académicos pensaron la necesidad de una reforma constitucional en la Argentina de entreguerras. Como veremos, muchos de ellos tuvieron participación política activa que se combinó con sus posiciones académicas. Nuestra principal conjetura es que, a pesar de sus diferentes propuestas y enfoques teóricos, estos tres profesores de derecho constitucional analizados (Carlos Ibarguren, Juan González Calderón y Carlos Sánchez Viamonte) compartían la idea de crisis del orden constitucional liberal, y estuvieron de acuerdo en la necesidad de reformar las instituciones políticas. Aunque sus soluciones o diseños constitucionales fueron bastante diferentes, su diagnóstico de crisis era compartido, aunque también es cierto diferían en cuáles eran las precondiciones que habían generado la crisis de la democracia argentina. Una segunda idea es que el surgimiento de nuevas instituciones en Europa y en los Estados Unidos forjó nuevos horizontes para comprender el problema de la dimensión del Estado, el federalismo y los diseños de la representación política.[14] Es por ello, que como señaló Halperin Donghi tiempos antes, estos profesores también compartían el mismo "clima de ideas" en el cual forjaban sus programas de reforma.[15]

---

zer, María, "Abstencionismo político y voto obligatorio a comienzo de siglo XX, La mirada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires", trabajo presentado en las *XIII Congreso Nacional de Ciencia Política*, Buenos Aires, UTDT-SAAP, 2017; Graciano, "Los proyectos científicos y las propuestas legislativas"…, *op. cit*.

14 Cfr. López, Ignacio, "Los ecos de la transformación y de la crisis. Lecturas y análisis sobre las instituciones políticas europeas y estadounidenses de entreguerras desde juristas y académicos del derecho en Argentina (1920-1940)", *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales. Revista del Instituto de Investigación en Ciencias Sociale*s, Universidad del Salvador, vol. 10, No. 14 (en prensa).

15 Cfr. Halperin Donghi, Tulio, "1880: un nuevo clima de ideas" en *El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 239-252.

2. Algunos aspectos vinculados a la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires durante el período de entreguerras

La Universidad de Buenos Aires, en tanto institución privilegiada para la formación y la reproducción de las elites sociales, políticas y culturales de nuestro país, ha revestido de una importancia considerable durante el siglo XX. Particularmente en su Facultad de Derecho, la vinculación entre el debate público y la historia de las ideas ha sido casi inmediata, en tanto que foro de ideas, esa casa de estudio experimentó transformaciones con el correr del siglo XX que permitieron que diferentes profesores universitarios y eminentes graduados participaran de discusiones en torno a uno de los ejes que adquirió urgencia en tiempos de la democratización surgida a partir de 1912: el funcionamiento de las instituciones políticas en tiempos de ampliación del sufragio. Particularmente, la carrera de abogacía –además de ser la de mayor población estudiantil junto con la de Medicina a inicios de siglo XX en ambas universidades– concentró la formación de profesiones liberales y cumplió además un rol esencial en la generación y socialización de las elites políticas.[16] Las facultades de Derecho, especialmente de la Universidad de Buenos Aires, pero también de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Nacional de La Plata constituyeron por décadas los ámbitos donde se formaban y reclutaban los miembros del Poder Ejecutivo, el Congreso, la magistratura y la diplomacia. De hecho, el título de abogado había consolidado a principios de siglo una verdadera "oligarquía universitaria" que, a su vez, gozó de flexibilidad debido a la posibilidad de ejercicio de una amplia gama de funciones, además de ser una vía privilegiada de ascenso social.[17] Trabajos clásicos de sociología política durante los años sesenta como el de José Luis de Imaz (1964) y el de Peter Smith (1975) estudiaron a fondo la presencia predominante de los abogados en la formación de los "elencos políticos" a nivel nacional, provincial y parlamentario.[18]

En particular, ha habido una producción abundante desde la perspectiva de la "historia del derecho" en Argentina, y muchos trabajos relacionados se han focalizado en la reflexión intelectual de los abogados, en la conformación de las cátedras

16 Buchbinder, *Historia de las universidades argentinas*, *op. cit*., pp. 66-67.

17 Becher, Emilio, "La oligarquía universitaria", *La Nación*, 5 de abril, 1906; Bianco, José, *La oligarquía universitaria*, Buenos Aires, Librería Mendesky, 1920.

18 Imaz, José Luis, *Los que mandan*, Buenos Aires, Eudeba, 1964; Smith, Peter, *Argentina and the Failure of Democracy: Conflict Among the Political Elites, 1904-55*, Wisconsin, Wisconsin University Press, 1975.

y la reforma de los planes de estudio y en la producción de revistas.[19] Particular atención merecen los aportes de Víctor Tau Anzoátegui en el análisis de una serie de generaciones de abogados y sus distintas influencias ideológicas y teóricas.[20] Algunas obras recientes, por otro lado, han comenzado a explorar el universo de las tesis presentadas en la Facultad de Derecho, partiendo de la premisa de que la profesión de los abogados ha sido de gran importancia en los órganos representativos de las democracias modernas, como señaló Pierre Rosanvallon.[21] Nuevos estudios sobre el caso argentino y sobre la producción de la Facultad de Derecho han sido novedosos desde diferentes perspectivas analizando cómo estas han tratado diferentes temas vinculados al gobierno representativo, el federalismo y los territorios nacionales.[22]

---

19 Melo, Carlos, "Algunos antecedentes sobre la enseñanza del Derecho Constitucional en las Universidades Argentinas", *Investigaciones y Ensayos*, no. 6-7, 1969, pp. 55-61; Tanzi, Héctor, "La enseñanza del derecho constitucional en la facultad de derecho de la UBA", *Academia*. *Revista sobre enseñanza del derecho*, vol. 9, no. 17, 2011, pp. 85-112; Abásolo, Ezequiel, "Revistas Universitarias y mentalidad jurídica. Los Anales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales", en V. Tau Anzoátegui, (ed.), *La Revista Jurídica en la cultura contemporánea*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1997, pp. 111-141; Ortiz, Tulio, "La Revista de Filosofía, ciencia, cultura y educación (1915-1929)", *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Gioja*, no. 2, 2008, pp. 69-90; Ortiz, Tulio (coord.), *La Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires en la formación de las elites*, Buenos Aires, Facultad de Derecho UBA, 2012; Ortiz, Tulio, *La Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires: su legado histórico*, Buenos Aires, Facultad de Derecho UBA, 2013; Ortiz, Tulio (coord.), *Nuevos aportes a la historia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Facultad de Derecho UBA, 2014; Ortiz, Tulio (coord.), *Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, protagonista de la historia argentina*, Buenos Aires, Facultad de Derecho UBA, 2017; Ortiz, Tulio, Barbarosch, Eduardo y Lescano Galardi, Verónica, "*Los hombres de la facultad de derecho en la consolidación del estado moderno argentino", Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Gioja*, no. 7, 2011, pp. 112-135; Pugliese, María Rosa, "Las revistas jurídicas en la Argentina en la primera mitad del siglo XX. Una mirada cultural y didáctica sobre el género", *Revista Historia del Derecho*, no. 47, 2014, pp. 105-148. Para perspectivas novedosas desde la historia legal, cfr. Zimmermann, Eduardo, "Constitucionalismo, historia del derecho e historia política: ¿el retorno de una tradición historiográfica?", *PolHis. Boletín Bibliográfico Electrónico*, vol. 5, no. 10, 2012, pp. 36-42; Zimmermann, Eduardo, "Translations of the American Model in Nineteenth Century Argentina: Constitutional Culture as Global Entanglement" en T. Duve (ed.). *Entanglements in Legal History: Conceptual Approaches. Global perspectives on Legal History*, Frankfurt am Main, Max Planck Institut für europäische Rechtsgeschichte, 2014, pp. 385-424.

20 Tau Anzoátegui, Víctor, "Los juristas argentinos de la generación de 1910", *Revista Historia del Derecho*, no. 2, 1974, pp. 225-283; y Taú Anzoátegui, Víctor, *Las ideas jurídicas en la Argentina. Siglos XIX-XX*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2000.

21 Rosanvallon, Pierre, *El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia*. México DF, Instituto Mora, 2004, p. 182.

22 Ruffini, Martha, "Federalismo y ciudadanía política en la mirada de los juristas argentinos sobre los territorios nacionales", *Revista Nordeste*, no. 26, 2007, pp. 3-22; Gallucci, Lisandro, "La Constitución, el federalismo y las voces de la ley. Los territorios nacionales según los profesionales del derecho entre finales del siglo XIX y comienzos del XX", trabajo presentado en las *VI Jornadas Nacionales de Historia*

Rogelio Pérez-Perdomo y Eduardo Zimmermann, entre otros académicos estadounidenses y latinoamericanos, han señalado la importancia de los abogados como actores centrales en el proceso de adaptación y circulación de formas transnacionales de conocimiento social y prácticas profesionales: como estadistas, en la redacción de las primeras constituciones y códigos nacionales; como intelectuales y hombres de letras, en la formación de una esfera pública local.[23]

La Universidad de Buenos Aires, en general, y la Facultad de Derecho en particular, han tenido preeminencia en el sistema educativo argentino. Es importante recordar que las primeras universidades privadas se establecieron en 1958, por lo que antes de ese período, todos los estudios de pregrado y posgrado se concentraban en el sistema público de las universidades nacionales. La UBA se fundó en 1821 y la Facultad de Derecho, como uno de los principales centros, se estableció en 1874, aunque ya se emitían certificados de posgrado. La Facultad de Derecho compartió su preeminencia indiscutida con otros centros importantes como la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de La Plata y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Pero también estaba vinculada, a través de una red de profesores y estudiantes, a facultades de Derecho en las universidades nacionales de Tucumán y de El Litoral.

Las reformas que tuvieron lugar en la Argentina conocidas comúnmente como "reforma universitaria" en la segunda década del siglo XX, promovida por profesores progresistas y estudiantes de grado, no solo lograron que dichos procesos impactasen en los planes de estudio sino que también provocaron oleadas de democratización en la Universidad; aunque como es sabido, el proceso de reformas tuvo lugar algún tiempo antes en las Facultades de Derecho de la UBA y la UNLP.[24] Nuevos estudiantes lograron acceder a la universidad y la carrera de abogacía se multiplicó en un proceso creciente de profesionalización.[25] Pero si el consenso reformista vigente a partir de 1918 adquirió impulso en los años siguientes recién comenzaría a resquebrajarse a inicios de los años cuarenta. Casualmente, un núcleo de oposición al orden reformista tendría en las Facultades de Derecho de Buenos Aires y de

---

Política, Argentina, siglos XIX y XX, Programa Interuniversitario de Historia Política, Buenos Aires, 2011; Buchbinder, Pablo, "Formación de los sectores dirigentes y controversias políticas en el ámbito universitario: el caso de las Facultades de Derecho, 1890-1912", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, no. 37, 2012, pp. 115-142: Pollitzer, "El gobierno representativo bajo escrutinio universitario", op. cit.

23 Pérez-Perdomo, Rogelio, *Latin American Lawyers. A Historical Introduction*, Palo Alto, Stanford University Press, 2006; Zimmermann, "Translations of the American Model"…, *op. cit.*

24 Buchbinder, *¿Revolución en los claustros?...*, *op. cit*.

25 Buchbinder, *Historia de las universidades argentinas…*, *op. cit*., pp. 81-108.

Córdoba cobijo encarnado en un nutrido grupo de profesores conservadores. El golpe de 1943 significó un primer cimbronazo a este consenso dentro de la universidad y a los lineamientos generales que se venían profundizando desde inicios de siglo y llevó a una importante transformación en los elencos universitarios. En este sentido, la intersección entre el espacio académico-docente y los elencos políticos durante estas dos décadas resulta de relevancia específica para analizar continuidades y rupturas en las trayectorias intelectuales, políticas y académicas de docentes.[26]

3. La Constitución desde el claustro: tres propuestas de reforma constitucional de docentes de la Facultad de Derecho

Una de las ideas que sostenemos es que la mayoría de los profesores de derecho vinculados a estos espacios universitarios del período de entreguerras, independientemente de sus perspectivas ideológicas, compartieron un mismo "clima de ideas". Y ello se debe no solo a que los profesores, que vivieron en el mismo período y compartieron sus clases en la misma Universidad, intervinieron en un mismo espacio académico. Lo que sugerimos es que vivieron las mismas experiencias políticas y participaron en una agenda académica común. Compartieron un "clima de ideas" en un sentido más profundo: primero, como señaló Duncan Kennedy, formaban parte de una segunda globalización del pensamiento jurídico, y compartían redes, círculos, y procesos de conocimiento; [27] pero, en segundo lugar, intervinieron un clima ideológico similar, y hasta como consideró Juan Fernando Segovia, compartían un clima "reformista".[28]

---

26 Buchbinder, *Historia de las universidades argentinas…*, *op. cit.*, pp. 130-143.

27 Kennedy, Duncan, "Three globalizations of Law and Legal thought: 1850-2000", en D. Trubek y A. Santos (eds.), *The New Law and Economic Development. A critical Appraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 19-73; Halperín Donghi, "1880. Un nuevo clima de ideas", *op. cit.*

28 Durante los años treinta, surgieron una serie de libros sobre la necesidad de reforma constitucional: las *Bases para la reforma de la constitución argentina* de Rafael Emiliani en 1931; *Hacia una nueva constitución nacional* de Rómulo Amadeo en 1936; *Antecedentes y puntos de vista para una revisión constitucional* de Roberto Podestá en 1943; José Abel Verzura escribe *La constitución argentina debe reformarse* en 1945; y Jorge Oría defiende la reforma constitucional en su tesis editada en 1946, *Ficción y realidad constitucional*. Cfr. Segovia, Juan Fernando, "El peronismo y la Constitución de 1949 en la crisis de legitimidad argentina", *Comunicación del doctor Juan Fernando Segovia*, al incorporarse como miembro correspondiente a la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, en sesión privada del 24 de agosto de 2005.

Tres de los profesores que analizaremos a continuación coincidieron en algunas ideas relacionadas con la necesidad de reformar las instituciones políticas en la Argentina de entreguerras, y fueron los tres docentes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. González Calderón, Ibarguren y Sánchez Viamonte fueron política y académicamente activos y representaron diferentes posiciones en el espectro político. Consideramos que estos docentes coincidían en la idea de que existía una crisis constitucional en el mundo occidental y la presunción de que esta crisis tenía importantes implicancias en el sistema representativo argentino. En ese sentido, los tres percibían que cualquier solución duradera a la cuestión política debía ser precedida por una reforma a la Constitución nacional, que tuviese un efecto estabilizador para el orden político e institucional. Como veremos, las soluciones propuestas fueron diferentes, pero se orientaron hacia un rediseño de las instituciones políticas, y en los tres casos, la inspiración de los casos europeos fue extremadamente importante.

Uno de los casos más interesantes a analizar es el del profesor Juan González Calderón, titular de Derecho Constitucional en la UBA y de Derecho Público en la UNLP.[29] Su análisis de las transformaciones políticas de entreguerras en las democracias occidentales lo llevó a rechazar la idea de reformas a la Constitución nacional en el manual de su asignatura de la UBA en 1943. Calderón era un defensor de la letra y la interpretación canónica de la Constitución nacional, y un férreo guardián de la ortodoxia constitucional y del sistema federal, que compartía con algunos exponentes de las cátedras de derecho en la UNLP como señalaron Pablo Buchbinder y José Carlos Chiaramonte.[30] En 1943, instó a mantener "intacta" la letra de la Constitución, dado que allí se asentaban las bases para una "auténtica democracia

29 Juan Antonio González Calderón (1883-1964) obtuvo su doctorado en Jurisprudencia en la Universidad de Buenos Aires en 1909 con una tesis titulada "Poder Legislativo". Se inició en la docencia a nivel secundario y posteriormente, en la universitaria como profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Buenos Aires y de Derecho Público en la Universidad Nacional de La Plata. Entre 1922 fue elegido diputado nacional por Entre Ríos por el Partido Demócrata, integrando la Comisión de Negocios Constitucionales de la Cámara. En 1929 la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires lo incorporó como miembro de número. A partir de 1932, fue sucesivamente juez, ministro y presidente de la Cámara de Apelaciones en lo Federal de la capital de la República, cargo al que renunció en 1944 por discrepancias con el gobierno de facto. En 1947 renunció asimismo a sus cátedras a las que retornó en 1955. Aparte de su labor en la magistratura y en la cátedra, fue periodista y editor del diario *La Prensa*.

30 Chiaramonte, José Carlos y Buchbinder, Pablo, "Provincias, caudillos, nación y la historiografía constitucionalista argentina, 1853-1930", *Anuario del IEHS*, VII, 1992, pp. 93-120; y Chiaramonte, José Carlos, *Usos políticos de la historia: Lenguaje de clases y revisionismo histórico*, Buenos Aires, Sudamericana, 2013, pp. 99-143.

argentina" que, si bien no se había respetado en la práctica, contenía en su letra todo lo necesario para mejorarse.[31] Sin embargo, cuando el autor resumía las nuevas "formas de gobierno" que habían surgido en los países europeos después de la Primera Guerra Mundial, la necesidad de reformar nuestro sistema se convirtió en algo factible. Allí comparó la democracia "política" basada en el sufragio universal y la representación de los partidos políticos, con una democracia "orgánica" en la que toda la sociedad estaba representada en los organismos gubernamentales a través de diferentes tipos de instituciones. Por eso en 1943, según el erudito, era necesario dar representación a las "fuerzas vivas" que también formaban parte del "pueblo". Lo paradójico y fascinante es que, según González Calderón, el tipo de representación corporativista no era incompatible con la letra de nuestra Constitución y que no era necesaria una reforma constitucional. Según él, una representación orgánica estaba de acuerdo con la letra original de la ley fundamental (en el artículo 22 podemos leer: "El pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes y las autoridades creadas por esta Constitución"). Entonces, según González Calderón, era posible crear una representación orgánica dentro de los límites establecidos por la ley para los diferentes intereses económicos, sociales, culturales y profesionales en los que la sociedad estaba naturalmente organizada.[32]

Sin embargo, en una obra escrita unos años antes, González Calderón había contemplado la posibilidad de reformas más profundas a la letra constitucional, que tuviesen por objeto precisar algunas lagunas y corregir errores de práctica política. En ocasión de la fallida reforma promovida por el General José F. Uriburu en 1931 –para transformar la Constitución liberal en una corporativista– González Calderón apoyó la posibilidad de una reforma de fondo. En un artículo titulado "Reformas necesarias a la Constitución Nacional" editado en 1933, afirmó eran necesarias algunas reformas con el objeto de "corregir algunas deficiencias dentro de la Constitución". Pero, el punto importante era que esas deficiencias se habían agravado debido a una interpretación laxa de la Constitución. Las nuevas enmiendas debían estar orientadas, a su criterio, a garantizar la articulación más perfecta entre el principio republicano y eliminar algunas lagunas menores.[33]

Las reformas que el profesor proponía en 1933 incluían: autonomía funcional del Congreso (eficiencia y autocapacidad de convocatoria); modificación del art. 6

---

31 González Calderón, Juan, *Curso de derecho constitucional*, Buenos Aires, Guillermo Kraft, 1943, pp. 9-12.

32 *Ibíd*. pp. 95-99.

33 González Calderón, Juan, "Reformas necesarias a la Constitución Nacional", en González Calderón, Juan, *Estudios y dictámenes en derecho público*, Buenos Aires, Valerio Abeledo Editor, 1937, pp. 57-81.

de la Constitución (para mitigar la interferencia del gobierno federal en las autonomías poniendo un límite a su uso arbitrario);[34] incorporación de otro método para el nombramiento de los jueces (los jueces eran nombrados por el presidente en conformidad con el Senado; y él proponía que los jueces fueran elegidos por la Corte Suprema de Justicia con acuerdo del presidente); modificación de la duración del período presidencial (de seis años a cuatro años, como el "modelo estadounidense"); enmienda al sistema de elección de senadores (proponía un sistema de "elección popular" como establecía la enmienda no. 13 de la constitución norteamericana); y la modificación de la coparticipación de los impuestos entre el gobierno federal y las provincias (eliminación de impuestos internos, transferencia del impuesto sobre la renta a las provincias, etc.).[35] Las dos primeras y la última reforma, según el jurista, gozarían de gran consenso en el arco político y en la opinión pública.

El artículo y la propuesta adquirió divulgación académica, sin embargo, no se estructuró en un plan de reforma consistente que Calderón plantease a los círculos políticos demócratas en los cuales él era asiduo. Más bien representó una oportunidad de reflexión erudita sobre los mecanismos posibles a través de los cuales podría mejorarse el orden político e institucional vigente.

Una segunda propuesta de reforma constitucional a analizar durante los años cuarenta es la del profesor Carlos Ibarguren.[36] En su notable libro *La inquietud de esta hora* (1934), Ibarguren advertía que los pueblos de Occidente exigían "gobier-

---

34 El tema del federalismo había sido abordado en otros escritos de González Calderón. Según el jurista, a diferencia de lo que sucedía en Estados Unidos (donde la protección de las garantías de formas republicanas y representativas estaba en manos del Congreso de la Unión) y de Suiza (en donde el Consejo Federal tenía prerrogativas de intervención, pero éstas habían sido históricamente pocas desde 1848), el caso argentino mostraba otro *modus operandi*: la utilización en manos del Ejecutivo de la intervención, cuando la letra de la Constitución y la jurisprudencia indicaba que era prerrogativa del Congreso. Una de las soluciones posibles era la reglamentación del art. 6 para moderar las capacidades del Ejecutivo en esta materia y generar estabilidad en la autonomía provincial. Cfr. González Calderón, Juan, *Por la libertad y el derecho*. *Cuestiones constitucionales y políticas*, Buenos Aires, Lajouane, 1921, pp. 182-197.

35 González Calderón, "Reformas necesarias a la Constitución Nacional"…, *op. cit*., pp. 57-61.

36 Carlos Ibarguren (1879-1956) fue abogado y doctor en Jurisprudencia por la Universidad de Buenos Aires. Ejerció la actividad docente en el Colegio Nacional de Buenos Aires (1900), en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (1901-1905), y en la Facultad de Filosofía y Letras de la misma universidad. A partir de 1911, pasó a formar parte del claustro docente de la Universidad Nacional de La Plata. Como muchos de sus eminentes colegas tuvo una actividad política muy intensa siendo ministro de Roque Saénz Peña en varias oportunidades e interventor federal en la provincia de Córdoba durante el año 1930. Sobre su trayectoria como historiador, cfr. Devoto y Pagano, *Historia de la historiografía*, pp. 216-218.

nos fuertes e impulsados".[37] Según este profesor nacionalista y férreo crítico del liberalismo, los regímenes parlamentarios se estaban derrumbando en el mundo occidental y el sistema liberal estaba en franco e irreversible declive. En este contexto, el Poder Ejecutivo en muchas democracias se había visto fortalecido con poderes extraordinarios, hasta el punto de que, de Rusia a Brasil, y de Alemania a Chile, casi todos los países estaban "virtualmente" bajo una dictadura. Las dos grandes corrientes ideológicas en ese período eran el fascismo y el comunismo, y ambos se encontraban en un duelo crucial. Entre los dos, Ibarguren veía al fenómeno fascista como una solución efectiva y universal por su aplicabilidad. Su éxito en Italia había sido debido al establecimiento de un sistema de trabajo productivo y solidario, en otras palabras, en un "régimen social".[38] Era así que tanto las medidas paliativas de Franklin D. Roosevelt en los EE.UU., como el declive del régimen parlamentario francés, eran evidencia del agotamiento de la "democracia burguesa e individualista", y la prueba de la imperiosa necesidad de adecuarse a un nuevo tipo representación corporativista. Particularmente, en nuestro país, la constitución de 1853 era deficiente, y una nueva reorganización del estado en clave orgánica era imperativa.[39]

En 1948 esas ideas adquirieron sustento y organización en un texto llamado "La reforma constitucional. Sus fundamentos y su estructura", dada un año antes de la reforma constitucional que llevó a cabo el presidente Juan Domingo Perón en 1949, y en la que Ibarguren sugería una profunda modificación de la estructura del Estado. Las modificaciones más importantes presentadas en este proyecto tenían como objetivo reestructurar la composición del Senado con criterios corporativistas: la nueva Cámara Alta tendría dos senadores de cada provincia elegidos por entidades políticas (30); y otros treinta miembros representantes de las "fuerzas vivas" (doce elegidos por los sindicatos; doce por las entidades industriales y agrícolas; y seis por las universidades). El proyecto de reforma además incluía innovaciones importantes: elección directa del presidente y extensión del mandato a ocho años (sin reelección inmediata); incorporación de nuevos derechos y deberes (como los derechos "sociales" con nuevas reglamentaciones en el trabajo, la propiedad y los sindicatos); mayor independencia del Poder Judicial a través de una ampliación de su ámbito de acción y sus funciones; fortalecimiento de las instituciones federales (era necesario

37 Ibarguren, Carlos, "La inquietud de esta hora. Liberalismo-Corporativismo-Nacionalismo", en *La inquietud de esta hora y otros ensayos*, Buenos Aires, Ed. Dictio, 1977, pp. 10-12.
38 *Ibíd*., pp. 60-65.
39 *Ibíd*., pp. 84-93.

convertir al federalismo argentino en uno "real", con un límite expreso al poder federal sobre la autonomía de las provincias) y estipulaba nuevas reglamentaciones sobre la riqueza nacional, los derechos sobre la tierra y la propiedad privada.[40]

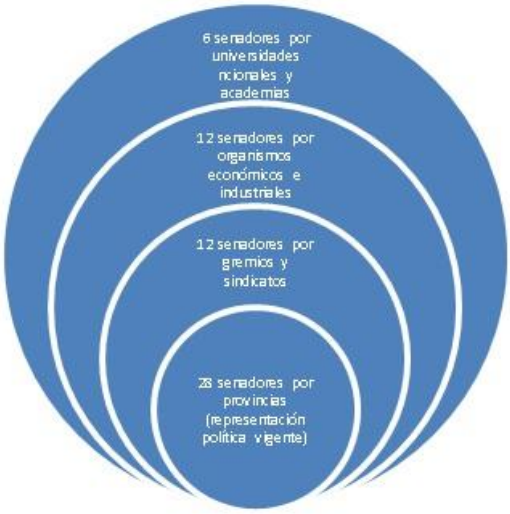


Figura 1. Composición del Senado, según la reforma constitucional de Carlos Ibarguren (1948). Elaboración propia.

El proyecto se dividía en seis partes. Un primer apartado, llamado "Declaraciones", sentaba el credo nacionalista con definiciones como que la "Patria estaba representada políticamente por la Nación y dirigida por el Estado" (art. 1) y hacía un reclamo a la soberanía territorial argentina con las Islas Malvinas incluidas (art. 3). Una segunda parte ("Libertades, derechos y deberes") incluían los derechos y deberes de la vieja Constitución pero además se enumeraban una serie de nuevos derechos, a saber: el amparo y el respeto a la dignidad humana; el de exigir la asistencia social que el estado está obligado a prestar; el de requerir los servicios necesarios para proteger la salud pública; el de exigir una educación gratuita que debía ser obligatoria y concordante con la unidad espiritual argentina (art. 7). Una tercera parte ("Entidades sociales, económicas, políticas y culturales") definía a familia, a la Iglesia, a las asociaciones e instituciones de interés económico, social y cultural (como sindicatos), y a entidades políticas y culturales, como organismos clave en la conformación de la Nación. La cuarta parte ("Organismos de derecho público") retomaba las características históricas de los municipios y de las provincias; y una quinta parte definía las atribuciones y características del "Gobierno Nacional" con

40 Ibarguren, Carlos, "La reforma constitucional. Sus fundamentos y su estructura", en *La inquietud de esta hora…*, *op. cit.*, pp. 205-207.

los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Por último, la sexta parte "Disposiciones sobre derechos y funciones sociales" discutía cuestiones como la propiedad, el trabajo, la "economía nacional" (industrias) y la libertad de prensa.[41]

El proyecto corporativista de Ibarguren no fue exitoso, pero resulta interesante analizarlo como una forma de corporativismo "tardío" a fines de los años cuarenta. Si bien nunca fue implementado, estuvo considerado por Juan Domingo Perón entre muchos otros proyectos de reforma para modificar la Constitución. Arturo Enrique Sampay, otro nacionalista, admirador del modelo corporativista, y de los "regímenes sociales" como por ejemplo se implementaba en Irlanda o en Portugal, tuvo un rol fundamental en introducir la agenda "social" en la nueva Constitución sancionada en 1949. La Constitución peronista incorporó los derechos sociales, la elección ilimitada del presidente, las nuevas instituciones sociales (familia, ancianos, etc.) y el poder de intervención del Estado en muchas actividades económicas, como incluía, entre otras cuestiones, el proyecto de Ibarguren.

Un último caso a analizar es la propuesta de reforma del profesor Carlos Sánchez Viamonte, abogado de la Universidad de La Plata y profesor de la Universidad de Buenos Aires. En 1931, algunos profesores platenses se reunieron en la Facultad de Derecho y Ciencias Jurídicas para analizar algunas reformas de la Constitución propuestas en el contexto de la dictadura de José Félix Uriburu. Entre otros eminentes eruditos estuvieron presentes Rodolfo Rivarola, José Nicolás Matienzo, Mario Bravo y Carlos Sánchez Viamonte. En esa reunión Sánchez Viamonte expuso algunas de las consideraciones sobre lo que él estimaba los "defectos sociales" del constitucionalismo vigente en nuestro país, que lo consagraron ya durante los años treinta, como uno de los máximos exponentes del constitucionalismo social en Argentina.

Sánchez Viamonte en su conferencia sobre los "Defectos sociales de la Constitución de 1853" criticó a Rodolfo Rivarola y José Nicolás Matienzo, los juristas más eminentes de principios de siglo y presentes en esa reunión, y los caracterizó como exponentes del "viejo constitucionalismo" y de la casi extinta "Generación de los 80". Sánchez Viamonte, al igual que Ibarguren después, consideró que la Constitución de 1853 (una "constitución rígida") estaba en franco declive y necesitaba *aggiornarse* a los nuevos tiempos. La carta había sido parte de un período concreto en el pasado argentino, y ahora, como toda constitución moderna y viva necesitaba ser reformada. Retomando a Ferdinand Lassalle, entendía que la constitución nacional

41 *Ibíd.*, pp. 243-272.

debería reformarse cada cincuenta años para que adaptase sus poderes "formales" o escritos a los "reales" que el proceso histórico había modificado.

En la conferencia enunció una serie de significativas reformas. Primero, Sánchez Viamonte, reactivando viejos debates consideraba que era necesario el reemplazo de un sistema federal por uno centralista,[42] aunque manteniendo la descentralización como elemento indispensable; segundo, consideraba que era necesario avanzar en la separación de la Iglesia del Estado; tercero, promovía la igualdad de los derechos civiles y políticos entre hombres y mujeres; cuarto, consideraba que la nueva carta debía contener una declaración de carácter social de la propiedad, especialmente sobre los recursos del suelo y del subsuelo. En este sentido era importante "limitar" el derecho de propiedad y darle el carácter social; modificar la estructura impositiva con fuertes impuestos progresivos; permitir la expropiación de tierras para necesidad pública; y promover el trabajo cooperativo); quinto, la nueva constitución debía contener cláusulas para asegurar la igualdad real entre hombres y mujeres en la estructura familiar (permitiendo el divorcio absoluto, por ejemplo); sexto, una necesaria reforma debía incluir la promoción de las ciencias y las artes como política pública.[43]

Además, Sánchez Viamonte consideraba que la segunda parte de la constitución (comúnmente conocida como la "parte orgánica") también debía reformarse. Propuso en este sentido: restringir la autoridad del presidente ("podando sus funciones"); eliminar la Cámara Alta e introducir capacidades de autoconvocatoria; otorgar mayor independencia del Poder Judicial (exclusión de la capacidad de nombramiento de jueces por el presidente y abolición de la capacidad presidencial de indultos y conmutación de penas); instituir un juicio por jurados por casos de corrupción en la administración pública. Según Sánchez Viamonte, la nueva era de posguerra mostraba la muerte de la democracia "liberal e individualista" y la necesidad de la inclusión de los derechos sociales, la legislación sobre los sindicatos y una serie de nuevos derechos que debían incorporarse en la Ley Suprema.

Es interesante mencionar, como ha señalado Carlos Herrera, que Sánchez Viamonte se opuso con otros socialistas a las reformas sociales que introdujo Perón en 1949 ya que las juzgó como parte de "una lógica cartista medieval", donde el señor

---

42 Para estos debates en pluma de los prestigiosos juristas como Rivarola y Matienzo, cfr. Chiaramonte, José Carlos, *Usos políticos de la historia…*, *op. cit.*, pp. 99-143.

43 Sánchez Viamonte, Carlos, *Defectos sociales de la Constitución de 1853*, Buenos Aires, Ed. Claridad, 1933, pp. 12-15.

feudal (Perón) otorgaba "concesiones, favores o privilegios" a los que no son más que sus vasallos, en este caso, políticos, y no formaba parte de una conquista de las clases trabajadoras. La constitución peronista incluía, a su criterio, derechos "vagos", "ausencias" y muchas arbitrariedades.[44]

4. Reflexiones finales

A fines de los años cincuenta, los profesores Sánchez Viamonte y González Calderón estuvieron cerca de implementar algunas ideas de reforma constitucional cuando fueron designados por el gobierno militar que derrocó a Perón en 1955, como miembros de la Comisión de Estudios Constitucionales para estudiar las modificaciones a la Constitución peronista de 1949. Aunque Sánchez Viamonte renunció más tarde por diferencias con el gobierno militar, sus ideas inspiraron al sector socialista y al radical en la Asamblea Legislativa que abolió la constitución de 1949, reinstauró la vieja Constitución de 1853-1860 e incorporó contribuciones importantes sobre los derechos sociales en la reforma de ese año 1957.[45]

A lo largo de este escrito hemos intentado reflexionar cómo desde el campo académico del derecho, especialmente en tres coyunturas durante los años treinta y cuarenta, estos profesores reflexionaron sobre la necesidad de reforma de las instituciones políticas argentinas. Pese a las diferencias ideológicas y a las distintas tradiciones jurídicas a las que estos tres profesores pertenecían, hemos observado como coincidían en que existía un contexto de crisis del viejo régimen liberal y compartían un clima "reformista" dentro de los círculos intelectuales ligados al derecho. Si para González Calderón esa crisis era de orden práctico debido a una no observancia o laxitud en la aplicabilidad de los principios constitucionales por una práctica arbitraria desde el poder político, para Sánchez Viamonte e Ibarguren esa crisis era más amplia y conmovía las bases del viejo constitucionalismo: para ellos, uno en clave corporativista, otro en clave socialista, era necesario avanzar en un nuevo ordenamiento que adecuase las instituciones políticas argentinas a la nueva realidad del mundo.

---

44 Herrera, Carlos, "En los orígenes del constitucionalismo social argentino: discursos en torno a la Constitución de 1949", *Historia Constitucional*, no. 15, 2014, pp. 391-414.
45 Sánchez Viamonte, *Defectos sociales…*, *op. cit.*, pp. 20-25.

Bibliografía

González Calderón, Juan (1937), "Reformas necesarias a la Constitución Nacional", en González Calderón, Juan, *Estudios y dictámenes en derecho público*, Buenos Aires, Valerio Abeledo Editor, pp. 57-81.

———, (1943). *Curso de derecho constitucional*, Buenos Aires, Guillermo Kraft.

———, (1921). *Por la libertad y el derecho. Cuestiones constitucionales y políticas*, Buenos Aires, Lajouane.

Ibarguren, Carlos, (1977). *La inquietud de esta hora y otros ensayos*, Buenos Aires, Ed. Dictio,.

Sánchez Viamonte, Carlos (1933), *Defectos sociales de la Constitución de 1853*, Buenos Aires, Ed. Claridad.

Abásolo, Ezequiel, "Revistas Universitarias y mentalidad jurídica. Los Anales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales", en V. Tau Anzoátegui, (ed.), *La Revista Jurídica en la cultura contemporánea*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1997, pp. 111-141.

Alonso, Paula, *Jardines secretos, legitimaciones públicas. El Partido Autonomista Nacional y la política argentina de fines del siglo XIX*, Buenos Aires, Edhasa, 2010.

Alonso, Paula, y Bragoni, Beatriz (ed.), *El* sistema *federal argentino. Debates y coyunturas (1860-1919)*, Buenos Aires, Edhasa, 2015.

Altamirano, Carlos (dir.), (2010). *Historia de los intelectuales en América Latina II. Los avatares de la ciudad letrada en el siglo XX*, Buenos Aires, Katz.

Azzolini, Nicolás, (2014). "Democracia, sufragio universal e yrigoyenismo. Un ensayo sobre la historiografía y la historia política argentina de principios del siglo XX", *Prohistoria*, no. 22, , pp. 107-126.

Barba, Fernando, (1998). *La Universidad Nacional de La Plata en su centenario*, Buenos Aires, América Edita.

Becher, Emilio, (1906). "La oligarquía universitaria", *La Nación*, 5 de abril.

Biagini, Hugo (comp.), (1999). *La Universidad de La Plata y el Movimiento Estudiantil desde sus orígenes hasta 1930*, La Plata, Editorial de la UNLP.

Bianco, José, (1920). *La oligarquía universitaria*, Buenos Aires, Librería Mendesky,.

Botana, Natalio, (1977). *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana.

Buchbinder, Pablo, (2008). *¿Revolución en los claustros? La Reforma universitaria de 1918*, Buenos Aires, Sudamericana.

———, (2012). "Formación de los sectores dirigentes y controversias políticas en el ámbito universitario: el caso de las Facultades de Derecho, 1890-1912", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, no. 37, , pp. 115-142.

———, (2005). *Historia de las universidades argentinas*, Buenos Aires, Sudamericana.

———, (2013), *La Universidad en los debates parlamentarios*, Buenos Aires, UNGS,.

Castiñeira, Julio, (1950). *Historia de la Universidad de La Plata*, La Plata, UNLP.

Chiaramonte, José Carlos y Buchbinder, Pablo, (1992). "Provincias, caudillos, nación y la historiografía constitucionalista argentina, 1853-1930", *Anuario del IEHS*, VII, pp. 93-120.

Chiaramonte, José Carlos, (2013). *Usos políticos de la historia: Lenguaje de clases y revisionismo histórico*, Buenos Aires, Sudamericana.

Ciria, Alberto y Sanguinetti, Horacio, (1968). *Los reformistas*, Buenos Aires, Editorial Jorge Álvarez.

De Privitellio, Luciano, (2011). "Las elecciones entre dos reformas", en Sábato, Hilda, Ternavasio, Marcela, De Privitellio, Luciano, Persello, Ana Virginia, *Historia de las Elecciones en La Argentina 1805-2011*, Buenos Aires, El Ateneo, 2011, pp. 135-235.

Devoto, Fernando y Pagano, Nora, (2009). *Historia de la historiografía argentina*, Buenos Aires, Sudamericana.

Gallucci, Lisandro, (2011) "La Constitución, el federalismo y las voces de la ley. Los territorios nacionales según los profesionales del derecho entre finales del siglo XIX y comienzos del XX", trabajo presentado en las *VI Jornadas Nacionales de Historia Política, Argentina, siglos XIX y XX*, Programa Interuniversitario de Historia Política, Buenos Aires, 2011.

Graciano, Osvaldo, (2014). "Ciencia, profesión académica y burocracia en el Estado liberal. La Genética vegetal y la gestión de la agricultura", en Soprano, G. y Di Liscia, S. (eds.), *Burocracias estatales. Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*, Rosario, Prohistoria, pp. 163-186.

———, (2005). "Los proyectos científicos y las propuestas legislativas de los intelectuales socialistas para la renovación de la Universidad argentina,1918-1945" en Camarero, H. y Herrera, C. (eds.), *El Partido Socialista en Argentina. Sociedad, política e ideas a través de un siglo*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 273-297.

———, (2016). "Pensar la sociedad, intervenir en política: la universidad argentina y sus estrategias de participación en la vida pública y en la política nacional, 1918-1945", *IRICE*, Rosario, vol. 30, pp. 159-193.

———, (2007). *Entre la torre de marfil y el compromiso político. Intelectuales de izquierda en la Argentina, 1918-1955*, Buenos Aires, UNQ, 2007.

Halperin Donghi, Tulio, (2012). *Historia de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Eudeba.

Herrera, Carlos, (2014). "En los orígenes del constitucionalismo social argentino: discursos en torno a la Constitución de 1949", *Historia Constitucional*, no 15, pp. 391-414.

Hobsbawm, Eric, (1994). *The Age of Extremes: A History of the World, 1914-1991*, New York, Pantheon Books,.

Imaz, José Luis, (1964). *Los que mandan*, Buenos Aires, Eudeba,.

Kennedy, Duncan, (2006) "Three globalizations of Law and Legal thought: 1850-2000", en D. Trubek y A. Santos (eds.), *The New Law and Economic Development. A critical Appraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 19-73.

López, Ignacio, (2018). "Los ecos de la transformación y de la crisis. Lecturas y análisis sobre las instituciones políticas europeas y estadounidenses de entreguerras desde juristas y académicos del derecho en Argentina (1920-1940)", *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales. Revista del Instituto de Investigación en Ciencias Sociale*s, Universidad del Salvador, vol. 10, No. 14 (en prensa).

Losada, Leandro, (2018). "Republicanismo y liberalismo en la Argentina. Mariano de Vedia y Mitre, lector de Nicolás Maquiavelo (1920-1950)", *Ayer. Revista de Historia Contemporánea*, Madrid, 2018.

Losada, Leandro, (2018). "Soberanía y libertad. Balances y diagnósticos de Mariano de Vedia y Mitre sobre el liberalismo (Argentina, 1920-1950)", *Anuario IEHS*, Tandil, (en prensa).

Melo, Carlos, (1969). "Algunos antecedentes sobre la enseñanza del Derecho Constitucional en las Universidades Argentinas", *Investigaciones y Ensayos*, no. 6-7, 1969, pp. 55-61.

Mustapic, Ana María, (1984), "Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical: 1916-1922", *Desarrollo Económico*, vol. 24, no. 93, 1984, pp. 85-108.

Ortiz, Tulio, (2018), "La Revista de Filosofía, ciencia, cultura y educación (1915-1929)", *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Gioja*, no. 2, pp. 69-90.

Ortiz, Tulio (coord.), *La Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires en la formación de las elites*, Buenos Aires, Facultad de Derecho UBA, 2012.

Ortiz, Tulio (coord.), (2013). *La Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires: su legado histórico*, Buenos Aires, Facultad de Derecho UBA.

Ortiz, Tulio (coord.), (2014). *Nuevos aportes a la historia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Facultad de Derecho UBA.

Ortiz, Tulio (coord.), (2017). *Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, protagonista de la historia argentina*, Buenos Aires, Facultad de Derecho UBA.

Ortiz, Tulio, Barbarosch, Eduardo y Lescano Galardi, Verónica, (2011) "Los hombres de la facultad de derecho en la consolidación del estado moderno argentino", *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Gioja*, no. 7, 2011, pp. 112-135.

Overty, Richard, (2007). *The Inter-War Crisis, 1919-1939*, London, Longman Publishing Group,.

Pérez-Perdomo, Rogelio, (2006). *Latin American Lawyers. A Historical Introduction*, Palo Alto, Stanford University Press**.**

Persello, Ana Virginia y De Privitellio, Luciano, (2007). "La Reforma de las reformas: la cuestión electoral entre 1912 y 1945", *II Jornadas sobre la política en Buenos Aires en el siglo XX*, Programa Buenos Aires de Historia Política, Tandil.

Persello, Ana Virginia, (2000) "Acerca de los partidos políticos, 1890-1943", *Anuario del IEHS*, Tandil, no. 15, pp. 239-266.

Persello, Ana Virginia, (2000). "Los gobiernos radicales: debate institucional y práctica política" en Falcón, Ricardo (Dir.), *Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)*, Nueva Historia Argentina, Tomo VI, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, pp. 59-99.

Pollitzer, María, (2017). "Abstencionismo político y voto obligatorio a comienzo de siglo XX, La mirada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires", trabajo presentado en las *XIII Congreso Nacional de Ciencia Política*, Buenos Aires, UTDT-SAAP.

Pollitzer, María, (2017). "El gobierno representativo bajo escrutinio universitario. Interlocutores y problemas debatidos en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires a fines del siglo XIX", trabajo presentado en las *XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Mar del Plata, UNdMP.

Portantiero, Juan Carlos, (1987). *Estudiantes y política en América Latina*, México, Siglo XXI.

Pugliese, María Rosa, (2014). "Las revistas jurídicas en la Argentina en la primera mitad del siglo XX. Una mirada cultural y didáctica sobre el género", *Revista Historia del Derecho*, no. 47, pp. 105-148.

Roldán, Darío (comp.), (2006). *Crear la democracia. La Revista Argentina de Ciencias Políticas y el debate en torno a la República Verdadera*, Buenos Aires, FCE.

Romero, Juan Manuel (2018), "FORJA y la Reforma Universitaria: entre la herencia y la crítica", en A. Eujanian, D. Mauro y N. Bacolla (comps.), *A cien años de la Reforma Universitaria*, Rosario, FHyA editorial, en prensa.

Rosanvallon, Pierre, (2004). *El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia*. México DF, Instituto Mora.

Ruffini, Martha, (2007), "Federalismo y ciudadanía política en la mirada de los juristas argentinos sobre los territorios nacionales", *Revista Nordeste*, no. 26, pp. 3-22.

Segovia, Juan Fernando (2005), "El peronismo y la Constitución de 1949 en la crisis de legitimidad argentina", *Comunicación del doctor Juan Fernando Segovia*, al incorpo-

rarse como miembro correspondiente a la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

Smith, Peter (1975), *Argentina and the Failure of Democracy: Conflict Among the Political Elites, 1904-55*, Wisconsin, Wisconsin University Press.

Tanzi, Héctor (2011), "La enseñanza del derecho constitucional en la facultad de derecho de la UBA", *Academia. Revista sobre enseñanza del derecho*, vol. 9, no. 17, pp. 85-112.

Tau Anzoátegui, Víctor, (1974), "Los juristas argentinos de la generación de 1910", *Revista Historia del Derecho*, no. 2, pp. 225-283.

Taú Anzoátegui, Víctor, (2000) *Las ideas jurídicas en la Argentina. Siglos XIX-XX*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.

Toer, Mario, (1988). *El movimiento estudiantil de Perón a Alfonsín*, Buenos Aires, CEAL.

Zimmermann, Eduardo, (2012). "Constitucionalismo, historia del derecho e historia política: ¿el retorno de una tradición historiográfica?", *PolHis. Boletín Bibliográfico Electrónico*, vol. 5, no. 10, pp. 36-42.

Zimmermann, Eduardo, (2014) "Translations of the American Model in Nineteenth Century Argentina: Constitutional Culture as Global Entanglement", en T. Duve (ed.). *Entanglements in Legal History: Conceptual Approaches. Global perspectives on Legal History*, Frankfurt am Main, Max Planck Institut für europäische Rechtsgeschichte, pp. 385-424.

Transiciones a la democracia y ambientes inciertos. El 73´ y el 83´; el caso santafesino

MARCELINO MAINA
FHUC, Universidad Nacional del Litoral

Resumen

Tanto en clave nacional con el registro subnacional – provincial, los años 73' y 83' se constituyen en puntos de referencia claves de la historia política argentina y santafesina recientes debido a que encierran en sus dinámicas temporales y en sus procesos culturales y políticos, ambientes transicionales de altísima complejidad que definen dinámicas propias pero proponen instancias en donde lo comparativo en términos de definir instancias diferentes, ritmos temporales y claves políticas propias son claves.

Diferentes entre sí, pero a la vez con puntos de contacto, ya que si en uno -en 1973- el horizonte es el revolucionario; en el otro es la perspectiva de invención democrática -en 1983- la frontera y la ambición propia de tanto quienes integran el campo intelectual y aquello que se definió como la explosión de civilidad de los tempranos ochenta.

En esta línea de análisis que ambiciona lo comparativo y el registro propio del diálogo entre la historia política y la ciencia política, la presente ponencia procurará atravesar cuatro claves (no partes) agrupadas en dos líneas de análisis: por un lado la nacional y la provincial santafesina; y por otro la propia de 1973 y la particular de 1983. En especial prestando atención en el caso santafesino a la situación interna del peronismo local que -entendemos- cumple un papel central en ambas coyuntura, aunque con procesos organizacionales diferentes que procuraremos reconstruir.

Con esas perspectivas el relevo tendrá como matriz fundamental la de encontrar la factibilidad teórica de la nueva historia política y la politología para establecer líneas de contacto y pautas de diferenciación entre lo nacional y lo local -inclusive sumando otros casos provinciales- y las temporalidades diferentes que no obstante reclaman para sí la polisémica expresión transición a la democracia.

Palabras clave: transcición a la democracia / dictadura / Santa Fe

1. Introducción

Dos coyunturas críticas: la primera entre abril de 1972 y marzo de 1973 y la segunda entre julio de 1982 y octubre de 1983, marcan el momento de producción en Argentina, en clave meramente institucional, de los pasajes transicionales entre dos experiencias dictatoriales burocráticas autoritarias y el complejo fenómeno de invención democrática.

Orientando la reflexión en torno a procesos transicionales en espacios subnacionales, en particular el caso de la provincia de Santa Fe, consideramos que pensar ambos escenarios desde la perspectiva combinada de ambientes transicionales inciertos y fenómenos de metamorfosis de las culturas políticas es viable para evitar las simetrías y las comparaciones geométricas y a la vez encuentra la posibilidad de explorar las producciones de lo político con sus propias singularidades en dos escenarios históricos que poseen varios tópicos comunes así como numerosos aspectos disímiles.

Para comenzar, pensar la política en las provincias presenta un desafío inicial: por un lado dar cuenta de sus procesos de producción e invención en escenarios extracéntricos y por otro reconstruir los entramados y redes que vinculan a estos fenómenos políticos provinciales con los de tipo nacional, procurando develar esas tenues pero persistentes ligazones que habitualmente fueron excusa para demostrar que las claves políticas macro– nacionales imponen su agenda en los espacios subnacionales pero que entendemos que a la vez señalan cuanto de lo provincial performatea el escenario nacional.

La historia política "… no posee ambición de historia total aun cuando no renuncia a una perspectiva globalizadora que, alejándose de la idea de reflejo reclama un punto de vista propio porque entiende que ciertas preguntas no pueden ser respondidas sino en su propio dominio. Esta concepción que insiste en pensar la política como una instancia relativamente autónoma de lo social y pasible de análisis específico, tiene, sin embargo, en cuenta la necesidad de definir recurrentemente tanto sus límites como sus interrelaciones con las otras dimensiones (…) para interpretar no sólo los modos de hacer política sino las cambiantes percepciones que los actores sociales tuvieron sobre lo político y el sentido de la política en diferentes momentos históricos (…)" (Bonaudo, 2012: 23-24); y en ese tomo hilvana diálogos permanentes y persistentes con la ciencia política.

Desde esta perspectiva y con una ambición comparativa, los dos nudos históricos mencionados adquieren relevancia al considerarse tramos de una red donde la intrínseca complejidad del abordaje de los territorios de la política se yuxtapone

con el propósito de indagar desde la clave provincial las proyecciones de la política, los partidos y las culturas hacia la matriz nacional.

Así, el trabajo se vincula con tres aspectos sobre-determinantes: primero la dinámica de los procesos de democratización en América Latina; segundo, la implosión de los autoritarismos burocráticos –dictaduras- y proceso de transición a la democracia; tercero la invención democrática como desafío.

2. Transiciones y ambientes inciertos: ¿dos escenarios en fuga hacia la democracia?

2.1 El 73′ y el peronismo como Aleph

La relación entre nación y provincia aparece como un dato relevante en la perspectiva de dar cuenta de los procesos hacia la convocatoria electoral de 1973. Dicha convocatoria, atravesada por un ambiente de alta complejidad, marca el punto de referencia de un proceso transicional en donde el peronismo tenderá a constituirse, tanto en la nación como en la provincia, en el centro de la escena política (Cfr. Cavarozzi, 2006) absorbiendo la casi totalidad de los fenómenos que contextualizan la escena política.

Así, iniciados los años 70's, rescatamos al menos dos marcas: primero, la que remite a la dictadura de 1966 y su crisis: se redefine el *tempo* político ante una salida electoral inaugurada por el actor militar pero resignificada por la agenda del período. Segundo, en el peronismo: donde Perón no atenúa las tensiones organizacionales propias de una experiencia desrutinizada y movimientista, que sedimenta nuevas prácticas, recepciona nuevos enfoques políticos, carga de relecturas su proceso liminar heterogeneizando, así, su espectro de adhesiones.

Ante ese contexto, las reorganizaciones partidarias más la confluencia de culturas políticas antagónicas impactan en el escenario que conduce a las elecciones de apertura. En particular hacia abril de 1972 se levantan las restricciones a los partidos políticos comenzando su proceso de reorganización, aunque ya desde 1970 habían definido la conformación de La Hora del Pueblo y el Encuentro Nacional de los Argentinos.

No obstante la agenda electoral se verá hipotecada por las *figuras de la guerra* (Vezzetti, 2009), el mencionado apogeo de la conflictividad al interior del peronismo y el horizonte revolucionario como sobredeterminante en la perspectiva de la mayoría de los actores políticos y sociales del período.

Aquellas *figuras de la guerra* replican en el panorama del período adentrándose en caminos en donde no sólo la influencia de la revolución cubana y el desarrollo de experiencias propias de una nueva izquierda serán significativos, sino también la exacerbación de posiciones políticas al interior de las agrupaciones tradicionales, en particular el peronismo. Se advierte que "Al abrirse la década de 1970,... el decenio estará marcado literalmente a fuego por la violencia política (...) la crispación y radicalización del discurso se correspondían con la aceleración de la política (...) sea como fuere, simplemente hojeando los diarios de la época es posible advertir una precipitación del tiempo histórico y de los acontecimientos" (Terán, 2007: 290).

Los fenómenos de radicalización de la violencia política y a su vez de aceptación social con que éstos cuentan, conducen al gobierno de facto de Lanusse -en definitiva a la dictadura de la Revolución Argentina- a buscar una estrategia de salida electoral que permita combinar una respuesta política a la explícita crisis social (Cavarozzi, 2006) con un tránsito procuradamente controlado hacia las elecciones de apertura[1].

En esta clave a mediados de 1971 el gobierno nacional convoca al Gran Acuerdo Nacional, que perseguía la intención de formatear el proceso de transición a la democracia bajo el control de las fuerzas armadas: "buscaba aislar a todas las variantes del 'partido armado' y desactivar una posición civil cada vez más amplia y encolerizada que incluía el peronismo (...) El pacto perseguido por Lanusse reclamaba como contribución compensadora de los peronistas que Perón hiciera también su parte condenando expresamente la violencia que se ejercía en nombre del movimiento y renunciando a toda candidatura en las elecciones venideras" (Altamirano, 92).

El GAN[2] entendido como la única opción de Lanusse frente a la violencia revolucionaria, fue jaqueado por la *política en suspenso* (De Riz, 2000) que al suprimir los canales de negociación condujo al incremento de la violencia como fenómeno mixturado y en hibridación con la política (Pozzoni, 2009)[3].

---

1 Es interesante el argumento de Marcelo Cavarozzi al respecto: "… en el cuarto de siglo posterior a 1955 no se estabilizaron ni las democracias ni las dictaduras. Durante las tres décadas que siguieron al derrocamiento de Juan Domingo Perón no hubo un sistema político…" (Cavarozzi, 2006: 81)

2 "El Gran Acuerdo Nacional constituye una estrategia original del sector más político de las fuerzas armadas ; un dispositivo para tratar de redefinir la relación existente entre sistema de dominación social , sistema de representación política y sistema de poder estatal , desarticulado tanto por los efectos de la crisis como por la errática gestión de la regulación Argentina , dentro del nuevo clima de confrontación social en el que se inscribió el crecimiento de la "nueva izquierda"" (Pucciarelli,1999: 15).

3 "…En Argentina es indiscutible la incidencia de las juventudes en la política entre fines de los años 60's y sobre todo comienzo de los 70's, en esa clave las prácticas políticas tanto violentas como no violentas

Así, al interior de las experiencias partidarias y sus organizaciones emergieron, para fines de 1970, La Hora del Pueblo -construida básicamente alrededor del radicalismo balbinista y el sector del peronismo vinculado al delegado de Perón, Jorge Paladino[4]- y el Encuentro Nacional de los Argentinos -impulsado por el Partido Comunista- que en su conjunto, rechazan la apuesta de Lanusse para con el GAN ya que sospechan que "no era más que el instrumento diseñado por Lanusse para llegar a la presidencia constitucional" (De Riz, 2000: 94).

Este es el *punto focal* de definición de un fenómeno de apertura electoral que conducirá a las *elecciones fundacionales* de marzo de 1973. Elecciones que generaron básicamente grandes expectativas debido a 3 motivos: "Eran las primeras luego del golpe de estado de 1966; significaban el retorno del peronismo al juego político tras casi dieciocho años de proscripción; Y representaban el ingreso a la participación ciudadana de más de tres millones de nuevos votantes en el ámbito nacional, cerca del 30% del padrón anterior" (Pozzoni, 2009: 186)

En el caso de la provincia de Santa Fe, para 1970 -luego del golpe de estado que destituye al radical Arturo H. Illia- se suceden en el poder de facto provincial el interventor Gral. Eleodoro Sánchez, el designado como gobernador Contralmirante Eladio M. Vásquez, una nueva intervención a partir del Gral. Roberto a. Fonseca y, finalmente antes de las elecciones de 1973, la gestión del General Guillermo Sánchez Almeira que conducirá el proceso electoral.

Se observa la coexistencia de culturas políticas en tensión: sea de una persistente cultura política pretoriana junto con la tímida reconstrucción de una cultura política partidocrática de democracia ampliada más la emergencia de un constructo cultural cuyo horizonte es revolucionario.

Por ello, la tendencia es la de rescatar y promover el estudio de la/s cultura/s política/s[5] que, indubitablemente, constituyen un factor a presentar en el análisis

---

confluían en una misma estrategia política que casi todos los actores consideraban revolucionaria". (Pozzoni, 2009: 174). A tal efecto es clave la revisión de estos pasajes culturales en obras como las de Ollier (2009); Vezzetti (2009) para citar algunos que se ilustran en un proceso de más de una década donde de la primacía del ideario revolucionario se pasa a la invención y construcción democrática.

4 "… en contra de las interpretaciones de sentido común que sólo perciben los aspectos destructivos de la década del 1970, se debe reparar que el sistema de partidos tuvo un ciclo ascendente que se inició en 1970 y se extendió hasta 1987 (…) El hito que marcó el inicio del ciclo ascendente del sistema partidario fue la firma de La Hora del Pueblo en noviembre de 1970, en cuya génesis y formalización jugaron un rol central los otrora "viejos enemigos", es decir Perón y el líder de la Unión Cívica Radical, Ricardo Balbín" (Cavarozzi, 2006: 82)

5 "conceptos como los de cultura política, constituyen el basamento normativo en el que se estructuran las acciones de los agentes sociales. Si la cultura política marcaba el sentido de la legitimación de la consecución de metas de una Sociedad: ¿por qué razón era excluida del análisis"(Bulcourf, 1998: 64). La

de los procesos transicionales "...lejos de descartar la importancia de la tradición o de la cultura política, lo que falta para que algunos modelos de análisis de la democratización amplíen su capacidad explicativa es precisamente incorporar tal dimensión" (Moisés, 1995; 26).

Ante el mencionado contexto, en el 73', inicialmente ante la convocatoria elecciones generales se "abrió inevitablemente un debate en torno al papel del partido en el proceso de la transición electoral y de su función dentro del régimen democrático que se buscaba instaurar. Una característica general manifestada en las distintas vertientes que conformaron el peronismo local fuel recurrente rechazo a las instituciones liberales" (Servetto, 1999: 95).Esta crítica es transversal a las experiencias de un importante sector de los partidos políticos aunque básicamente está vinculada a la crítica frente al régimen liberal que ejercen las expresiones políticas de izquierda.

La clave residía en observar que "el peronismo se debatía entre las fuerzas que pugnaban por la revolución frente a los sectores que buscaban restaurar aquellas nostálgicas imágenes, aunque con significativos matices, del primer peronismo. El partido no cumplía un rol principal dentro del proceso político que se estaba llevando a cabo. Era sólo una herramienta electoral que debía utilizarse para llegar al verdadero poder" (Servetto, 1999: 97).

A partir de aquí la cuestión de los partidos, pero en especial del peronismo; junto a la confluencia de culturas políticas fundamentalmente antagónicas impacta en el escenario que conduce a las elecciones de apertura de 1973.

En particular hacia abril de 1972 se levantaron las restricciones a la actividad de los partidos políticos comenzando su proceso de reorganización interna, aunque éstos ya desde 1970 habían definido la conformación de las mencionadas LHP y el ENA.

En el caso del peronismo "... éste organizó con otros partidos el FRECILINA (Frente Cívico de Liberación Nacional), el que fue ampliado un poco más tarde y se convirtió en el FREJULI (Frente Justicialista de Liberación)" (Svampa, 2007: 386).

A su vez se definió un nuevo estatuto de los partidos políticos, que entre otras cuestiones se adentraba con los temas vinculados a las agrupaciones y la libre disponibilidad de sus locales, al número de inscriptos habilitados para participar en la

---

pregunta por las características y la existencia misma de una cultura democrática aún persiste en los debates en tornos a las condiciones de producción de una sociedad democrática (cfr. por ejemplo la obra de Adam Przeworski). En definitiva, al incorporar la perspectiva de las culturas políticas, la cuestión transicional y el fenómeno de invención democrático se enriquece.

elección y a la cuestión vinculada a las nomenclaturas partidarias y su uso. Aunque, como veremos más adelante, también performateaba los modelos y procesos de elección de cargos ejecutivos y legislativos, provinciales y nacionales.

Iniciada ya esta compleja transición a la democracia se abren dos líneas de análisis interesantes para mojonar este proceso: la conocida como "puja de los generales" entre Lanusse y Perón[6] y, por otro lado, el citado pseudoestatuto que enmarcaba enmiendas provisionales a la constitución y que iba a regir las elecciones de 1973 (Cfr. Sábato y otros, 2011: 294 y ss.). Pero se añade otro dato o elemento significativo: la "fluidez institucional del PJ caracterizó de manera clara el proceso de selección de dirigentes y candidatos de 1972-1973" (Levitsky, 2005: 60).

De ahí la necesidad de improvisación que se adoptó bajo la frágil conducción del delegado del peronismo Héctor Cámpora quien, luego de ser designado por Perón como candidato a presidente tuvo que atravesar no pocas resistencias en el armado preelectoral: "… los esfuerzos de los dirigentes locales para designar a los candidatos a gobernadores en las ramas locales generaron una crisis institucional en la mayoría de las provincias…" (Levitsky, 2005: 61).

Al interior de dicha clave, en Santa Fe -como en el resto de la Nación- para comienzos de los años 70's el peronismo mostraba una situación de dispersión organizacional solamente disimulada por la capacidad aún indemne de impugnación que ejercía Perón desde el exterior. La combinación de la crisis terminal de la experiencia autoritaria y el inicio de los procesos de reacomodamiento y reconfiguración partidarios que desde La Hora del Pueblo en adelante se dan a lugar, abren un escenario de potenciación de las disputas internas en torno no solamente a la nomenclatura partidaria, sino a la misma definición de quienes son peronistas y quienes, dentro de este constructo, pueden disputar y lograr convertirse en candidatos.

Para el año 1972, el gobernador de facto provincial, Gral. G. Sánchez Almeyra, y en total correspondencia y consonancia con las leyes nacionales que regularían las mismas elecciones ordena la convocatoria electoral mediante el decreto nº 02410 de ese año. Dicho decreto impone a nivel provincial la convocatoria a elecciones para el 11 de marzo de 1973 con el propósito de elegir en distrito electoral único: Presidente y Vicepresidente del país, Tres senadores nacionales (dos por la mayoría y uno por la minoría) –más tres suplentes- y 19 diputados nacionales –más 8 su-

6 Una de las interpretaciones que tradicionalmente se ha desarrollado en torno a la gestación del GAN y el vínculo Lanusse – Perón, sería la de la búsqueda de una salida por parte de los sectores militares ante la crisis que se desarrollaba en varios niveles. Otro conjunto de hipótesis son las vinculadas a reconocer en ésta etapa un momento de crisis orgánica del capitalismo argentino, estas hipótesis reclamarían la autoría de autores como G. O'Donnell, J. C. Portantiero por ejemplo. (Cfr. De Amézola, 1999)

plentes (distribuidos por sistema D'Hondt). Al mismo tiempo se convoca, con el mismo decreto, a: elección de Gobernador y Vicegobernador provincial; 19 senadores titulares –más 19 suplentes- divididos en tres distritos (dos de 6 y uno de 7 senadores). Finalmente se convocaba a la elección directa de autoridades municipales y comunales, de acuerdo a la Constitución Provincial de 1962.

Ante la convocatoria a elecciones en marcha y en un escenario de alta complejidad al interior del peronismo provincial que se derivaba de procesos locales pero al mismo tiempo estaba sobredeterminado por el rol clave de Perón al momento de definir las candidaturas, el peronismo santafesino transitó el breve pero vertiginoso camino a las elecciones de apertura de 1973 definiendo dos líneas de candidaturas que se consolidaron como dos expresiones electorales.

En primer lugar, y surgida del Congreso Provincial del peronismo del 16 y 17 de diciembre de 1972, la fórmula que portaba la nomenclatura partidaria: Partido Justicialista y que candidateaba a Antonio Campos[7] y a Alberto Bonino para gobernador y vicegobernador llevando la boleta nº 9[8].

Por otro la candidatura del Movimiento de Integración y Desarrollo al interior del Frente Justicialista de Liberación que presentaba la fórmula Carlos Sylvestre Begnis[9] y Eduardo Félix Cuello y que fue legitimada vía la intervención explícita de Perón, aunque el mismo Antonio Campos lo negara hasta días antes de la votación.

Ya la misma constitución de las listas expresaba el fuerte conflicto interno que atravesaba el peronismo local[10].

Por lo tanto el resultado electoral es reflejo de la previa constitución del escenario del peronismo local que en un *movimiento centrípeto* reúne el conjunto de tensiones que marca el ambiente del período. Para dichas elecciones de apertura del 11 de marzo de 1973 en Santa Fe completaban las candidaturas, las siguientes fuerzas: Eugenio Malaponte y Carlos Spina por la UCR (cercano al balbinismo y derrotando en las internas a la candidatura del recientemente creado Movimiento de Renovación y Cambio); la Alianza Popular Federalista -liderada por el demoprogresismo-

---

7 Capitán retirado del ejército, rosarino.

8 La tensión intrapartidaria condujo inclusive a la ocupación, por sectores ligados a la fórmula Campos – Bonino, de la sede del Movimiento Nacional Justicialista procurando una definición de Cámpora en favor de la fórmula que encabezaba la lista nº 9. (Diario El Litoral, 09-01-1973, p.2)

9 El origen partidario de Carlos Sylvestre Begnis estuvo en el radicalismo, luego pasó a integrar la UCRI y llegó a la gobernación de Santa Fe en 1958. Posteriormente formó parte del MID y con esa formación política integró el FREJULI.

10 Perón, a través de Cámpora, nombraría a Luis Sobrino Aranda como interventor del partido con el propósito de resolver el complejo entramado de conflictos intrapartidarios que asolaban al peronismo local en la previa a las elecciones de 1973.

presenta la fórmula Alberto Natale-Mario Verdú; la Alianza Popular Revolucionaria presenta a Alfredo Nogueras y Walter Maguna.

El resultado marcó el triunfo de la fórmula encabezada por Sylvestre Begnis (MID-FREJULI) por el 38% de los votos; frente a la lista de la Alianza Federalista con un 29,1 %; la UCR con un 15,4% y el PJ con un 13,3%.

Dada las características de la legislación electoral vigente, que marcadamente era excepcional, el resultado condujo a la formalización de una segunda vuelta electoral para el día 15 de abril de ese año (al igual que en otras 13 provincias).

Finalmente en la segunda vuelta el MID-FREJULI (unificando apoyos de parte de la lista nº 9 del PJ, del Partido Conservador Popular, del Partido Popular Cristiano y otros sectores menores del socialismo y el neoperonismo) alcanza el 63,5% de los votos mientras que la Alianza Popular Federalista logra el 36,5 %. Así se define el triunfo de la fórmula impulsada por Juan Domingo Perón y deudora de los anclajes nacionales. La distribución de Senadores Nacionales fue dos para el FREJULI: Afrio Pennisi (sindicatos Santa Fe) y Yamila Barbora de Nasif (Rosario), mientras que el PDP, logra la banca restante para Camilo Muniagurria.

Recordemos que para el 11 de marzo en la convocatoria nacional, el FreJuLi con la candidatura de Héctor Cámpora y Vicente Solano Lima para el poder Ejecutivo Nacional, encabezaba ambas boletas en la provincia: la nº 9 y la nº 11. Así, en el distrito santafesino, alcanzó el 49,2% de los votos acercándose a la media lograda a nivel nacional que se aproximó al 49.5% de los votos. A nivel nacional, la Alianza Popular Federalista reunió un porcentaje del 14,9% y la UCR sumó un 21,3% con la fórmula encabezada por Ricardo Balbín. Se generaba un ajustado panorama de segunda vuelta ya que la fórmula del FreJuLi no superaba el 50%, pero el radicalismo rápidamente renuncia a disputar la segunda vuelta electoral ante, entre otros elementos, la diferencia de más de 26% que el FreJuLi había obtenido sobre su contrincante.

La particular transición del 73', se ve iluminada por aquello que señala Norbert Lechner "los procesos de transición son un caso-límite; por lo mismo, iluminan nítidamente el lugar de la incertidumbre." (Lechner, 1987: 136-137). Es Juan Carlos Portantiero quien completa la idea al señalar: "Como la transición equivalía, en verdad, a un complejo proceso de 'transiciones' desplegadas secuencialmente, esa asincronía genera problemas para acordar la convención capaz de señalarnos el momento en que ella está realmente consolidada, pero resulta claro que el indicador de un mero recambio presidencial normal no es suficiente" (Portantiero, 1993: 18).

Los procesos de cambio hacia fenómenos de producción democrática conllevan sustancialmente altos niveles de incertidumbre y, junto a ello, la democracia en sí misma está indisolublemente cargada de incertidumbre. En los procesos de democratización no se conocen con claridad que elecciones harán los actores, no se contabilizan plenamente la totalidad de los actores que disputan ese escenario y, en los escenarios transicionales, aún no están aceptadas por todas las reglas y procedimientos (Schedler, 2004: 42). Por ello la democracia es, siguiendo el aporte fundamental de Adam Pzerworski, entonces el resultado contingente de conflictos e interacciones inciertas.

En el caso que nos ocupa, señala Levitsky que "la legalización del PJ en enero de 1972 y el llamado a elecciones de marzo de 1973 impusieron, por primera vez desde 1955, la necesidad de establecer una estructura partidaria nacional única. Esto se instituyó formalmente durante el congreso partidario de junio de 1972; no obstante, en la práctica pocos peronistas tomaron en serio la actividad partidaria en éste período (...) levantaron de forma explícita propuestas movimientistas o antipartidarias" (Levitsky, 2005: 60).

Para Santa Fe, antes de la elección y, aún más luego, el peronismo no logró contener el conjunto de tensiones que recorrían el ambiente del período; en un registro que es casi reflejo del nacional aunque éste último aparentaría mayor previsibilidad al menos en los meses en los que Perón tomara, tras renuncias e interregnos palaciegos, el poder presidencial hasta su muerte.

En el caso del peronismo, una vez más la irresoluble pregunta en torno a su identidad rebota en algunos de sus principales estudios: "Desde sus inicios el peronismo se concibió a sí mismo en un lugar que definió sus formas de concebir y practicar la política (...) Podemos, metafóricamente, identificarlo con una ciudadela cerrada, y *en una ciudadela cerrada, toda disidencia es traición*... a la construcción del Partido Peronista como un oxímoron: se sueña como un partido de acero y vive alterado por rencillas internas..." (Macor y Tcach, 2013: 11). Para Santa Fe desde el lanzamiento de la campaña electoral y, previamente, desde la misma salida de la veda política, el peronismo reunió en su interior una miríada de tensiones ambientales y cada sector que pretendió ocupar su corpus identitario construyó la noción de *traición* como su habitual derivado.

La crisis será perenne en el gobierno del sylvestrismo, aunque no producirá su caída hasta el mismo golpe de estado del 76' pero será el marco de una permanente inestabilidad. Desde Campos-Bonino frente a S. Begnis-Cuello, a la posterior disputa entre el gobernador y su vice siempre ese partido, que en realidad podría presentarse como un frente, se vio acosado por trágicos enfrentamientos que en Santa Fe

no marcaron una excepcionalidad frente a la situación nacional pero si definieron prácticas y estilos que podrían claramente ser la agenda de profundización de este trabajo apoyándose en la habitual reflexión en torno a los espacios locales como territorios de producción de la política.

2.2 El 83', la biblioteca de Babel

Para 1982, en la provincia de Santa Fe a partir de la derrota en Malvinas y el levantamiento de la veda política en julio, se inicia el proceso de apertura política que enmarca la licuación de las restricciones propias del reciente pasado dictatorial, la emergencia cargada de incertidumbres de las instituciones y los modos de sociabilidad propios de la democracia política, la reconfiguración de la esfera pública en los comienzos de la transición. Desde los momentos iniciales del proceso de apertura político post Malvinas, el rearmado de la política argentina y, en particular, santafesina, presenta entre otros procesos una querella de interpretaciones al interior de los partidos políticos -frente a sus procesos de reacomodamiento interno- y entre los partidos, en cuanto a la aplicación de las normativas vinculadas no solamente a la arena electoral sino al funcionamiento institucional en su conjunto abarcando los temas relativos a la relación nación-provincia.

O´Donnell respecto de los escenarios postdictatoriales, enuncia un interesante juego de palabras 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: de la democracia como ilusión y mera "primavera" a la democracia como un hecho sustantivo e institucionalizante altamente complejo.

El caso argentino nos muestra, en el resultado electoral, una situación novedosa: la derrota del peronismo y el triunfo de la propuesta alfonsinista. Se vio refutada "...la "ley de Hierro" de la de política argentina según la cual el peronismo era imbatible en elecciones libres..." (Torre, 2003: 648-650).

Desde esa matriz liminar, en los tempranos ochenta, el alfonsinismo, pretende constituirse en el espejo donde la invención democrática debe reflejarse, un espejo que devolvía una imagen fractal y de alta exigencia ya que "las características del relato alfonsinista de la transición ya no se trataba de alcanzar el gobierno sino de gobernar: 'con la democracia se come, se educa, se cura'. No era un simple eslogan de campaña electoral, sino la promesa de una regeneración social, económica y cul-

tural, inherente al establecimiento del régimen democrático…" (Plotkin, 2012: 75-76)[11].

En ese ápice de la política y las culturas políticas se revela que los procesos de transición iluminan nítidamente el lugar de la incertidumbre. No basta entonces exorcizar la incertidumbre, proclamándola una virtud democrática. La demanda de certidumbre existe y la pregunta es quién se apropia de ella. (Lechner, 1988: 136-137).

En Santa Fe la experiencia transicional, en clave política y de las culturas políticas, muestra un escenario inicial casi insondable ante el abismo dictatorial. Los partidos políticos desmembrados avanzan al compás de un tempo transicional indescifrable (Offerlé, 2004: 138); y, luego de las elecciones, montan un escenario de fortísimo empate político donde el peronismo alcanza la gobernación pero con una marcada dinámica de centrifugación identitaria interna. Así, desde el peronismo al radicalismo y de allí a los partidos "menores" tienen tras sí, para jerarquizar o para ocultar, la imperceptible urdimbre de las culturas políticas y de las persistentes identidades partidarias. Tal aspecto condicionará el "rearmado de la política" (Cavarozzi,2006) santafesina sin determinarlo completamente ya que el fragor de la contingencia y el pulso de la indeterminación en una transición marcan la fenomenología de la invención política.

En esta invención progresiva de las pautas propias de la institucionalidad democrática y al calor de la revitalización acelerada de la civilidad, los partidos ocupan un lugar privilegiado tanto porque son jerarquizados por la agenda electoral definida ya desde mediados del 82', como por la revalorización en los imaginarios sociales de la idea de democracia y de las organizaciones partidarias que acompañan al proceso. En dicha perspectiva: "Se analizará los partidos como campos de lucha y de fuerza como sistemas más o menos cerrados de relaciones competitivas entre agentes interesados por el derecho de usar los recursos colectivos acumulados en la organización.(…) Entre auxiliares y profesionales, entre profesionales permanentes y profesionales elegidos la cooperación competitiva no es siempre crítica y encantada" (Offerlé, 2004: 55).

La cuestión de los partidos políticos en el ambiente de los años ochenta marca una coyuntura donde, no solamente en Argentina, comienzan a producirse y se de-

11 "La democracia posprocesista ha posibilitado un cambio notable en la comprensión del fenómeno autoritario por parte de la clase política, la que ha demostrado un apego y una voluntad de defensa de las instituciones pocas veces conocida. (…) Una cultura política con rasgos autoritarios ha comenzado a cambiar." (Quiroga, 2004: 337).

finen procesos que pueden denominarse transicionales hacia: "…un nuevo tipo de organización: el partido profesional electoral, sucesor del antiguo partido burocrático de masas…" (Tcach, 2002, 89)[12].

A su vez, impacta en la configuración y metamorfosis de las identidades políticas fenómenos con "…límites inestables y susceptibles de constante redefinición a través de la articulación contingente de una pluralidad de otras identidades y relaciones sociales (…) toda identidad política supone un principio de esa sesión, el establecimiento de un espacio solidario propio detrás del cual se vislumbra la clausura impuesta por un alteridad. Pero a su vez toda identidad política busca la ampliación de su propio espacio solidario."(Aboy Carlés, 2002, 24-25).

A partir de estos supuestos, en Santa Fe al inicio del proceso de transición a la democracia los partidos[13] que cuentan con una tradición importante en la provincia son la UCR y el PJ, con su ya reseñada extensión nacional; el Partido Intransigente y el Movimiento de Integración y Desarrollo también de alcance nacional pero, ambos, de menor peso relativo provincial; el PDP, de alcance provincial-regional y una larga trayectoria como actor relevante en la arena política santafesina; el MoLiPo que -pese a su efímera existencia- se constituye en un importante actor de los primeros tramos de la transición y pretende capturar una doble herencia: la difusa idea de orden que la dictadura aparentemente había impuesto más la amalgama de liderazgos que representaban retazos del frondizismo y de los sectores conservadores de la provincia.

Son especialmente significativos para adentrarse en las dinámicas partidarias del proceso transicional el radicalismo y el peronismo, pues remiten su predominio en las construcciones político-electorales y gubernamentales a las etapas anteriores a la dictadura; el P.D.P. que, a la par de ser uno de los partidos políticos que participó institu-

12 Con éste argumento y a partir de éste supuesto se sostiene la validez de la obra del politólogo italiano para indagar la situación de los partidos políticos en la etapa analizada.

13 Recordemos que "… el 1 de julio de 1982, con la dictadura institucional de las fuerzas armadas sean retiradas, se dispuso la derogación de la ley 21233, oportunamente sancionada para reprimir las actividades políticas. El 27 de agosto, el último dictador, el General Reynaldo Bignone, anunció la promulgación de la ley orgánica de los partidos políticos, el instrumento pergeñado para reorganizar los, paso previo a la convocatoria elecciones generales para elegir a las nuevas autoridades legislativas y ejecutivas del país. Formalmente, la ley implicaba refundar los partidos preexistentes, o fundar nuevos, más lo cierto es que la mayoría de los partidos, en particular los históricos, no había desaparecido por completo durante la dictadura (…) la nueva norma obligaba a un proceso de afiliación-re afiliación, obligatoria para todos cuantos quisiesen participar del futuro proceso de elecciones internas para elegir autoridades y candidatos. El final de la campaña arrojó un resultado espectacular, que muchos le hicieron, sin yerro, como un inequívoco plebiscito informal contra la dictadura y a favor de la democracia: alrededor de un tercio de las mujeres y hombres que constituían el padrón electoral del país se afilió a algún partido político" (Ansaldi, 2007: 440).

cionalmente 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.

En el peronismo, verticalistas enfrentados a antiverticalistas más colaboracionistas enfrentados a no colaboracionistas junto a la emergencia de sectores generacionalmente nuevos, tensan la interna del movimiento puesto que cada espacio reivindica solidaridades e impulsa conflictividades diferentes. En unos se da cuenta de la búsqueda de una homogeneidad interna del movimiento que se sustente en líderes heredados del pasado: Isabel-Luder-Bittel-los sindicatos; en otros se remite a un pasado que era común al partido pero también a la civilidad toda. En definitiva, predominan aquellos que logran apropiarse de un constructo identitario que articula una historia y tradición indiscutibles con un presente donde la capacidad de aglutinar los sectores de mayor peso específico dentro del movimiento se potencia con la debilidad de los opositores. En esta transición democrática y frente al objetivo de las elecciones del 83´ son los sindicatos junto con la última expresión de las jerarquías partidarias predictadura las que imponen el reordenamiento partidario en el ámbito santafesino casi al igual que en el panorama nacional.

Así los principales partidos políticos en Santa Fe, muestran el complejo proceso de reconstrucción y reacomodamiento del sistema político en general y del sistema de partidos en particular en los albores de la etapa transicional. Dentro del paraguas de la nueva transición, se sucede en el campo político partidario otra transición que recorre las transformaciones que se dan al interior de los principales partidos frente a la renovación interna de las coaliciones dominantes y producto del alto grado de incertidumbre de un entorno complejo e inestable. Ese ambiente transicional impacta de lleno en las organizaciones partidarias iniciando un proceso de reacomodamiento identitario y pujas por la modernización organizacional de ambos partidos.

Inicialmente, no obstante: "Va de suyo que los partidos reorganizados, e incluso los creados en 1982-1983, no implicaron nada nuevo, en tanto tales, excepto el liderazgo de Alfonsín. No obstante lo que ocurrió entonces tiene un significado posiblemente decisivo. Como bien ha indicado Tcach, fue un momento de inflexión, de efectiva ruptura con la tradición y la historia…" (Ansaldi, 2007: 442). Los desafíos de un entorno de alta incertidumbre, la debilidad institucional que tradicionalmente marca la matriz partidaria argentina y el cariz nacional de la convocatoria electoral de octubre de 1983, obligan a los ámbitos partidarios provinciales a reacomodarse en forma rápida pero errática y frágil, aspecto que devela al menos un rasgo significativo: el recambio generacional encuentra relevancia en Santa Fe, al menos en los candidatos de los partidos mayoritarios.

En las elecciones de apertura del 30 de octubre[14] en la provincia[15], el triunfo del peronismo -con un ajustadísimo y polémico escrutinio de 41% a 40 % de la UCR- se produce por un escaso margen definiendo un escenario donde Santa Fe 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 PDP. En un verdadero escenario electoral de empate, la elección ejecutiva provincial favorece al justicialismo por un margen muy pequeño; 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. También en los espacios municipales y comunales la paridad es notable: el justicialismo controla 17 intendencias, incluyendo la capital provincial; el radicalismo 11 pero sumando Rosario[16]; el PSP, el PDP, y el MID se aseguran una municipalidad cada uno y en Rafaela, la tercera ciudad provincial, triunfa el Movimiento de Afirmación Vecinalista, un partico municipal.

3. Del 73 al 83'

Tanto en la Nación como en las provincias, y en particular en Santa Fe, maduran los procesos transicionales del 73' y el 83', pero en ambos espacios los registros

---

14 En *La Nación*, pese a la obviedad se señala que "Con el retorno a la democracia en 1983 se restableció la Constitución de 1853 – 1860. Así se volvió a elegir presidente (sin reelección inmediata) y senadores nacionales de manera indirecta. El Colegio Electoral para la elección de presidente y vicepresidente se reúne dos veces en 1983 1989. En ambas ocasiones los electores fueron electos por el sistema de representación proporcional D'Hondt. (…)La elección de senadores se mantuvo a través de las legislaturas provinciales o por colegio electoral en Capital Federal (…) Para diputados nacionales se siguió utilizando el sistema D'Hondt con un umbral del 3% pero se elevó el piso mínimo de diputados a cinco por distrito…" (Abal Medina y Suárez Cao, 2013: 134 y 137)

15 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 triunfante la mayoría de las bancas en la Cámara de Diputados provincial, que corresponde a 28 diputados y distribuye las restantes 22 (veintidós) 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.

16 El recuento de votos en Rosario es muy disputado y ocasiona, al confirmarse la derrota, un fuerte cimbronazo en las filas del PJ, con el cuestionamiento del candidato derrotado Eduardo "Caíto" Ceballos. Ver *El Litoral*, 1-11-83', p.4 y *La Capital*, 1y 2-11-83'.

presentan diferencias. La incertidumbre que define el vacío democrático se perfila de manera diferente en la Nación que en la provincia, puesto que la transición en las provincias pese a ser dependiente respecto a la que se produce en el ámbito nacional, no es su réplica pasiva. Si la democracia se piensa como invención, y al mismo tiempo con una consustancial indeterminación, las tensiones emergentes del escenario transicional potencian estas incertidumbre; así el permanente debate acerca de la democracia que busca su institución atraviesa todo el espectro político en clave de aquellos rasgos, generacionales e identitarios, propios del pasado reciente

Los 70's comienzan visualizando un ambiente sobredeterminado por el impacto de la violencia política e inmerso en el vértigo propio de un proceso transicional que desde una experiencia burocrático autoritaria pretendía desembocar en la construcción de un programa democrático.

Los 80's iluminan el fortísimo desafío de invención democrática pero ahora acompañado por una torsión en clave de las culturas políticas en apuesta colectiva por la producción democrática y en progresivo desaliento del horizonte revolucionario.

En ambos momentos en la provincia será el peronismo, por motivos diferentes, quien resulte ganador de la puja electoral pero en ambos caso dicha puja no sobrevendrá más que en ulteriores procesos de conflictividad y centrifugación del partido. Comenzando ya en un caso con la contienda electoral del ballotage y en otro con el muy dudoso escrutinio final.

Con su habitual capacidad para adaptarse a ambientes hostiles el peronismo, y en particular el peronismo provincial, pese a la situación de deterioro post triunfo electoral logrará sostenerse en el poder en un caso hasta el mismo golpe de estado y en otro hasta el recambio gubernativo.

La particularidad del gobierno del 73' será la de ver cada vez más apartadas las figuras del peronismo en pro de sectores del sylvestrismo; en cambio en el 83' y hasta el 87' pese a las durísimas internas el peronismo como verdadera organización desorganizada logrará ganar nuevamente las elecciones y con un margen altísimo.

La política local tensionada y torsionada por el ambiente transicional reflejará fuertes embates en los procesos identitarios de las agrupaciones políticas que en los límites del presente trabajo nos llevan a preguntarnos por las consecuencias de dichas torsiones en el peronismo y en el radicalismo fundamentalmente.

De esta manera, los vertiginosos fenómenos de *metamorfosis de las culturas políticas* en dos coyunturas críticas donde la querella de interpretaciones en torno

al horizonte democrático es una de las referencias centrales para pensar las claves interpretativas ineludibles del enigma democrático argentino.

Bibliografía

Altamirano, Carlos (2001): *Bajo el signo de las masas (1943 – 1973)*. Buenos Aires, Ariel.

Cavarozzi, Marcelo (2006): *Autoritarismo y Democracia*, Buenos Aires, Ariel.

De Riz, Liliana (2000): *La política en suspenso 1966/1976*. Buenos Aires, Paidós.

Lechner, Norbert (1987): *Los patios interiores de la democracia*. Santiago de Chile, FLACSO.

Levitsky, Steven (2005): *La transformación del justicialismo. Del partido Sindical al partido clientelista. 1983 – 1999*. Buenos Aires, Siglo XXI Editora Iberoamericana.

Macor, Darío y Tcach, César (2013): *La invención del peronismo en el interior del país II*; Santa Fe, Ediciones UNL.

Moisés, José Alvaro (1995): "Entre la 'incertidumbre' y la tradición política. Una crítica de la primera generación de estudios sobre la transición" en *Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (2010): *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires, Prometeo.

Ollier, María Matilde (2009): *De la revolución a la democracia*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Pozzoni, Mariana (2009): "La Tendencia Revolucionaria del peronismo en la apertura política. Provincia de Buenos Aires. 1971 – 1974" en *Revista Estudios Sociales* 36, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.

Pucciarelli, Alfredo (editor) (1999): *La primacía de la política. Lanusse, Perón y la Nueva Izquierda en tiempos del GAN*. Buenos Aires, EUDEBA.

Sábato, Hilda; Ternavasio, Marcela; De Privitellio, Luciano; Persello, Ana Virginia (2011): *Historia de las elecciones en la Argentina, 1805 – 2011*. Buenos Aires, Editorial El Ateneo.

Schedler, Andreas (2004): "La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y la consolidación democráticas" en *Estudios Sociológicos* Vol XXII Nº 1, México, El Colegio de México.

Servetto, Alicia (1999): "El derrumbe temprano de la democracia en Córdoba: Obregón Cano y el golpe policial" en *Revista Estudios Sociales* 17, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.

Sidicaro, Ricardo (2002): *Los tres peronismos*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Svampa, Maristella (2007): "El populismo imposible y sus actores, 1973 – 1976" en James, Daniel (2007): *Violencia, proscripción y autoritarismo (1955 – 1976),* Tomo IX, Nueva Historia Argentina, Buenos Aires, Sudamericana.

Terán, Oscar (2007): *Historia de las ideas en la Argentina Diez lecciones iniciales, 1810-1980*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Vezzetti, Hugo (2009): *Pasado y presente, guerra, dictadura y sociedad en la Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Entre el optimismo y el desencanto. La Reforma Universitaria y su recepción en la prensa de Entre Ríos (1918-1921)

NICOLÁS MOTURA
Universdad Nacional del Litoral / Universidad Nacional de Entre Ríos / Universidad Autónoma De Entre Ríos

OSVALDO VARTORELLI
Universidad Nacional de Entre Ríos / Universidad Autónoma De Entre Ríos

Resumen

El presente trabajo se propone dar cuenta de las significaciones políticas y culturales que la Reforma Universitaria tuvo en la región en relación con los acontecimientos nacionales e internacionales del período. Para ello observaremos como dos publicaciones periódicas de la ciudad de Paraná –La Acción y El Diario- representaron el recorrido del movimiento. El momento analizado abarca los meses más candentes de la reforma, desde mediados de 1918 hasta los primeros meses de 1921. En este sentido nos preguntamos ¿Cómo fue la interpretación de la Reforma en estas dos publicaciones? ¿Qué aspectos resalta cada publicación? ¿En qué momento sus discursos empezaron a confluir? La respuesta a cada una de ellas, buscará desandar las tensiones y contradicciones que el escenario inaugurado por la Reforma Universitaria suscitó entre sus contemporáneos.

Palabras clave: Reforma Universitaria / ciudad de Paraná / prensa periódica / discursos

1. Introducción

Hace un siglo un grupo de estudiantes de la ciudad de Córdoba, Argentina, daba inicio a una de las rebeliones más significativas de la historia latinoamericana: la Reforma Universitaria. El movimiento nació como reacción a un contexto político y social específico: el de las oligarquías liberal-conservadoras, en pleno proceso de inserción económica mundial (1880-1890). Su proyección e impacto alcanzó dimensiones continentales, incidiendo en el clima de ideas y en los gobiernos del período de entreguerras.

Sin embargo, poco se conoce de sus alcances fuera de la órbita de las grandes urbes (Buenos Aires, La Plata, Córdoba y Santa Fe), así como de las reacciones que generó más allá del epicentro de los acontecimientos. Dada la escasez de materiales para abordar estas vacancias, el estudio desde la prensa local constituye una puerta de entrada para decodificar los discursos, los imaginarios y los sentidos de dichos acontecimientos. Para ello observaremos como dos publicaciones coetáneas de la ciudad de Paraná representaron el recorrido del movimiento: *La Acción* y *El Diario*.

La Acción fue un diario de extracción católica fundado por Juan Ramón Álvarez Prado en 1913. Al igual que otras publicaciones similares, fue un "arma de combate" contra el liberalismo y la modernidad. Una herramienta que, supuestamente, les permitiría enfrentarlos en su propio terreno (Mauro, 2008: 93). Reaccionario desde sus inicios, se opuso terminantemente a las reformas que venían implementándose desde 1912 en el país y la provincia. Sus diagnósticos, sombríos y pesimistas, reflejaron las sensaciones de un sector de la intelectualidad local que observaba, estupefacta, los cambios impulsados en el país y los avatares internacionales, como parte de un mismo complot de decadencia y degradación moral.[1]

Por su parte, *El Diario* era básicamente una publicación de opinión, más que de información. Promotor de candidaturas, crítico de los opositores y defensor de las propias iniciativas, durante muchos años (desde 1914) se convirtió en la publicación oficial del radicalismo. Desde su surgimiento, se sostuvo por el aporte generoso de sus militantes/redactores y por un sistema de suscripción, tendiente a llegar al público radical o afín a sus ideas. La inviabilidad económica de una publicación exclusivamente partidaria llevó a que en 1919 se constituyera una sociedad empresaria con recursos privados (Endelman Zapata, 1996).

---

1 Entre sus principales redactores se destacaron Aníbal Vázquez, Santiago Moritán, Max Consoli, Sebastián Marcó y Aniano Villaluenga (Andreetto, 2009).

En la década de 1920, *El Diario* adoptó un tono más comercial y reemplazó a una parte de sus redactores "militantes" por otros más afines a la nueva situación que comenzaba a transitar la empresa, adaptando sus contenidos al gusto de una ciudadanía cada vez más demandante, consecuencia de la ampliación de los consumos culturales y los mayores niveles de alfabetización (Saítta, 2013). A pesar de ese viraje, en su plantilla de columnistas, se mantuvo a aquellos de extracción radical,[2] dándole al matutino una impronta ideológica particular (Vázquez: 1970).

En el presente trabajo intentaremos dar cuenta de las significaciones políticas y culturales de la Reforma Universitaria en la región, poniéndola en relación con los acontecimientos contemporáneos. En este sentido nos preguntamos ¿Cómo fue la interpretación de la Reforma en estas dos publicaciones? ¿Qué aspectos resalta cada publicación? ¿En qué momento sus discursos empezaron a confluir? El período analizado abarca los meses más candentes de la reforma, desde mediados de 1918 hasta los primeros meses de 1921. La comparación entre ambas publicaciones nos permitirá abordar los discursos a propósito de la Reforma, interpretar los sentidos en disputa y analizar sus alcances locales.

2. ¿De qué hablamos cuando hablamos de reforma?

Por reformismo debe entenderse la predisposición a introducir cambios en las instituciones vigentes, en pos de una intervención más activa del Estado. En términos conceptuales reforma se contrapone con el otro concepto en auge durante el período: el de revolución. Este último, defendido principalmente por anarquistas y socialistas, patrocinaba la irrupción violenta y drástica de un nuevo ordenamiento, que aboliera cualquier forma de autoridad u otorgara el poder a los trabajadores (Montenegro, 1976).

A principios del siglo XX, producto del crecimiento demográfico y económico del país en el contexto del modelo agroexportador, se fue gestando una opinión pública que era partidaria de una intervención más activa por parte del Estado para resolver los problemas de integración social de los sectores medios y bajos. La Reforma Universitaria era la expresión de un movimiento mucho más amplio de democratización que atendía a la cuestión social, entendida como:

---

2 Entre ellos podemos señalar a Luis Lorenzo Etchevehere, a José Castro, Eduardo Laurencena, Miguel Ruiz, Ricardo Pereyra Rosas, Enrique Pérez Colman, Herminio Quirós, Filiberto Reula, Antonio Sagarna, Ernesto Sanmartino, Raúl Uzal, Aníbal Vázquez, Juan Zacchi, José Tomás Zapata.

> el conjunto de consecuencias sociales del proceso de inmigración masivo, la urbanización e industrialización, que transformó el país, entre los que se contaron problemas en áreas de vivienda, sanidad y salud pública, el aumento de la criminalidad urbana, la protesta obrera y el surgimiento de nuevas corrientes ideológicas que desafiaban la validez de las instituciones políticas y económicas vigentes (Zimmermann, 1994:12)

Un espacio donde estas ideas favorables al cambio tomaron impulso fue la universidad, *alma mater* de la intelectualidad argentina y escenario de grandes debates durante el siglo XX. A diferencia de La Plata y Buenos Aires, Córdoba es descrita como un bastión del conservadurismo y la oligarquía eclesiástica. Por eso el estallido se tornó violento allí, donde las contradicciones eran mayores.

En marzo de 1918 la situación era insostenible. Los estudiantes, apoyados por algunos docentes que sufrían persecución, declararon la huelga para exigir reformas. No los movía ningún marco ideológico predefinido, sino el mero deseo de generar cambios y transparentar la elección de autoridades, que ese mismo año se realizaría. Sin embargo, el revés de la votación de rector del 15 de junio radicalizó la protesta. De todos los puntos del país y de varios espacios políticos, los reformistas recibieron adhesiones a su causa, que iba adquiriendo cada vez mayor consistencia ideológica.[3] Paraná no fue la excepción. La oportunidad política de introducir cambios en la universidad, trató de ser aprovechada tanto por radicales como por socialistas; los primeros desde el ejecutivo, los segundos desde el parlamento.

El 21 de junio, seis días después del estallido, los estudiantes dieron a conocer el documento más relevante: *El Manifiesto Liminar*. Redactado por Deodoro Roca, que rescataba la dimensión americana del movimiento, rebasando las fronteras de Córdoba. De carácter mesiánico, romántico y rupturista, con ribetes de anticlericalismo y americanismo, el Manifiesto se convertiría en una pieza clave de la juventud latinoamericana.

Ante la lentitud del ministro de Instrucción Pública José Salinas de resolver el conflicto, el 9 de septiembre de 1918, los estudiantes decidieron tomar la universidad, asumiendo plenamente su gobierno. Designaron autoridades y empleados y declararon nuevamente el inicio de las clases, suspendidas desde junio. Esta situación llevó al gobierno a mandar al ejército para aplacar la rebelión y decidió encarcelar a los 83 ocupantes por sedición. Pero la victoria estaba consumada: Hipólito

---

3 Intelectuales de la talla de José Ingenieros, Alejandro Korn, Alfredo Palacios, Manuel Ugarte, Leopoldo Lugones y Telémaco Susini rápidamente salieron a respaldar el movimiento.

Yrigoyen envió a Salinas y aceptó las renuncias de los docentes más conservadores, cuyos puestos fueron ocupados por los reformistas. Los nuevos estatutos establecían los dos grandes principios de la reforma: la docencia libre y el cogobierno universitario. Tácitamente, la extensión también se consagró como principio, pues la participación de la sociedad civil en el conflicto quedaba definitivamente consagrada.

3. Los acontecimientos locales

Desde 1912 la provincia atravesaba una serie de cambios institucionales y políticos de envergadura, que explican el modo en que los acontecimientos nacionales fueron recibidos. La reforma electoral nacional y su adecuación local llevaron al radicalismo a hacerse de la gobernación en 1914. Entre Ríos, fue la segunda provincia en la que los conservadores perdieron el poder después de la vecina Santa Fe (1912).

Una de las primeras medidas del gobierno provincial de inspiración liberal-reformista fue anular definitivamente la injerencia de la Iglesia Católica en la vida civil de los ciudadanos, haciendo efectiva la ley de matrimonio civil. Esta situación llevó a un enfrentamiento directo entre el gobernador radical Miguel Laurencena con el arzobispo de Paraná, Monseñor Abel Juan Bazán y Bustos. Esta tirantez se agravó desde 1916, cuando Hipólito Yrigoyen accedió a la presidencia. La intervención federal de 1917 a la Legislatura provincial, donde mantenían la mayoría los conservadores (muchos de ellos católicos), tuvo a la curia como su principal crítica en la voz de su publicación oficial (Reula, 1969: 34).

Cuando se conoció la noticia del estallido cordobés (19 de junio), la prensa local se hizo eco desde distintos ángulos. En Entre Ríos, donde hasta 1921 las instituciones universitarias no hicieron su desembarco, la Reforma tuvo como cajas de resonancia a los institutos terciarios y los colegios secundarios nacionales.

El 20 de junio el centro de estudiantes del Colegio Nacional tomó la iniciativa, e invitó a los centros del Colegio histórico de Concepción del Uruguay y de la Escuela Normal del Paraná, a sumarse a la huelga en solidaridad con sus pares cordobeses.[4] Luego de reuniones en la Biblioteca Popular de Paraná, el día sábado 22, los estudiantes decidieron medidas de fuerza y convocaron a un mitin para el domingo 23. Las adhesiones al encuentro fueron muy variadas, desde organizaciones gremiales y

4 "El mitin del sábado", *El Diario,* Paraná, 22/06/1918.

de la sociedad civil. Entre las mismas se destacaron el Ateneo Popular, el Centro de Reformas Sociales, el Círculo de Profesores de Paraná y la Seccional local de Telegrafistas y Empleados Postales.[5]

En el mitin realizado en la plaza 1º de Mayo, y que fue custodiado por la policía provincial,[6] los estudiantes Juan Ramón César, José Galarza, Guillermo Saraví y Emilio Rossi declararon la conformación de la Federación de Estudiantes de Paraná y pronunciaron encendidos discursos de apoyo a la causa reformista. Se declaró huelga de tres días, sin asistencia a clases.[7] Las reacciones del director de la Escuela Normal, profesor Maximio Victoria,[8] no se hicieron esperar: se suspendió por cinco días a los huelguistas, bajo acusación de incitación y uso de la violencia:

> Desiertas están las aulas. Más desiertas aún están vuestras rebeldías de conceptos y de aspiraciones cívicas. Esta ciudad, que tanto estudia, no ha escuchado de vuestros labios sino vivas a la holgazana, a una vaga solidaridad de gremio y a un liberalismo vacío. (...) ¡Ea! ¡Jóvenes! Si queréis vivir para la libertad, volved viril y voluntariamente a las disciplinas escolares. La República necesita remover sus viejas instituciones, pero con un evangelio que radica en el estudio y en el aprendizaje continuo y fuerte, no en la fácil holgazanería. (...) La irrupción de violencias juveniles inocuas, no tiene ningún significado espiritual: ni siquiera tonifica como el aire matinal, ni derrumba sus muros inclinados como hace el huracán. 9

El ministro de gobierno provincial, Antonio Sagarna,[10] se hizo eco de la carta y le respondió a Victoria, refutando sus principales argumentos. Su visión no solo era

---

5 "El movimiento liberal estudiantil. Otras adhesiones", *El Diario*, Paraná, 22/06/1918.

6 "La huelga de estudiantes y el gobierno provincial", *El Diario*, Paraná, 21/06/ 1918.

7 "El movimiento liberal estudiantil. Manifestación del domingo", Paraná, *El Diario*, 25/06/1918.

8 Maximio Victoria (1871-1938) fue un reconocido pedagogo tucumano que ocupó diversos cargos de gestión durante su carrera en el ámbito de la educación pública. Fue inspector de escuelas en Santiago del Estero y Tucumán, miembro del Consejo de Educación de Corrientes y director de la Escuela Normal del Paraná entre 1907 y 1921, cargo ejercido de manera intermitente. Victoria reunía rasgos que suelen verse como antagónicos o contrapuestos, dado que era católico, positivista y defensor acérrimo del normalismo. Se opuso a los cambios pedagógicos y organizativos que trajo consigo la Reforma Universitaria, como lo fue la creación de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional del Litoral en 1921, de la que fue docente hasta 1922 cuando renuncia. Años después, en 1931, retorna a la facultad como decano interventor, disolviéndola y creando la Escuela Superior del Profesorado "José María Torres" que retomaba la tradición pedagógica normalista, ya perimida. Murió en Buenos Aires en 1938.

9 "La Dirección de la Escuela Normal. Un manifiesto a los estudiantes", *El Diario*, Paraná, 25/06/1918.

10 Antonio Sagarna (1874-1949) fue un destacado jurista y político del partido radical entrerriano. Nacido en Nogoyá, egresó como abogado de la Universidad de Buenos Aires y se dedicó a la carrera judicial

la de un antiguo colega de aulas, sino también la mirada de un gobierno provincial que simpatizaba con la protesta de los estudiantes y pretendía sacar provecho de ella. Las siguientes palabras son elocuentes al respecto:

> No hay tal vacuo desierto en el reclamo estudiantil. No han de venir ellos a una disertación académica sobre rumbos universitarios (...) Con más intuición por frescura y sanidad de almas que sabihondura, los escolares de Paraná proclaman su solidaridad integral con las sustancias causales del movimiento cordobés: la urgente necesidad de airear las aulas de una casa de estudios, cuyas mentes y usufructos "aspiran para la humanidad a la actitud de estatua de piedra, inmóvil a orillas del río del tiempo. 11

No obstante, no todas las voces del radicalismo entrerriano simpatizaban con la causa cordobesa, dando síntomas de las discrepancias existentes en el elenco gobernante y que se traducirán en la década de 1920 en el enfrentamiento entre personalistas y anti personalistas:

> El conflicto cordobés debe observarse con cuidado, pues puede existir entre las causas que lo generan, otros motivos que no sean precisamente universitarios. 12

Por su parte el director de la Escuela Normal respondió a las críticas de su colega con otra carta que adquirió público conocimiento, reafirmando su postura antireformista:

> El negativismo de la juventud es el fácil aleteo del pichón que por picar, no vuela ni pica. Y atribuyo al actual auge del sectarismo y retrogradación religiosa del país, precisamente a que las grandes corrientes liberales son el juguete obligado de espíritus en formación. Evidentemente, lo que para Ud. es detalle y corolario, la formación del pro-

---

y a la docencia secundaria en Paraná y Concepción del Uruguay. Miembro de la Corte Suprema provincial, en 1912 decidió afiliarse al radicalismo. Fue elegido diputado nacional en 1913 y ministro de Gobierno desde 1914, cuando el radicalismo ganó las elecciones provinciales. Propició la intervención federal a la Legislatura provincial en 1917, ganándose la antipatía de la Iglesia Católica. Fue embajador en Perú e interventor de la Universidad de Córdoba en 1923. Perteneciente al ala anti personalista, fue designado ministro de Instrucción Pública entre 1923 y 1928, y juez de la Corte Suprema de la Nación en 1928. Es tristemente recordado por ser uno de los autores de la doctrina sobre los gobiernos de facto, aplicada para los golpes de Estado de 1930 y 1943. Fue destituido por el gobierno de Perón en 1947 mediante juicio político. Murió en Buenos Aires en 1949.

11 "Una carta del Dr. Antonio Sagarna sobre el manifiesto del Director de la Escuela Normal", *El Diario*, Paraná, 27/06/1918.

12 "La opinión del Dr. Leopoldo Melo", *La Acción*, Paraná, 21/06/1918.

> fesor, en su carácter, en sus conceptos, en su conducta y hasta en el pequeño repliegue de su alma, es para mí, el teorema, el nexo de la cuestión. (...) Creo, por ejemplo cosa muy grave para el país, que un maestro argentino vista sotana o cargue la bandera roja del anarquismo.13

La excusa de la extorsión de los huelguistas a sus compañeros, a quienes acusaban de "carneros" fue el motivo más fuerte esgrimido por Victoria. No obstante, y ante la airada respuesta de altos funcionarios provinciales, se levantó la sanción y se calmaron las aguas al interior de los claustros. No fue así desde la mirada de la prensa; el tema siguió y algunos editoriales son ilustrativos al respecto.

4. Dos interpretaciones de un mismo proceso

Como señala Hernán Camarero (2017), el tratamiento de la cuestión social propuesta por el catolicismo distaba mucho de la llevada adelante por los liberal-reformistas. Los católicos, guiados por la encíclica *Rerum Novarum*, pugnaban por una conciliación de clases, es decir, por un equilibrio entre una burguesía que respetara los derechos del trabajador y obreros que aceptaran la propiedad privada. Su propuesta era la de extender una red de Círculos Obreros que atendiera las problemáticas del trabajo y la formación en oficios.

Desde 1917, la irrupción del denominado "maximalismo", fue interpretada como una perversión al orden, una confrontación directa a esa propuesta evangelizadora. *La Acción*, desde el comienzo fue un acérrimo opositor a la Reforma Universitaria. En parte porque era una publicación ligada a la Iglesia Católica que, por esos días concentraba todas las criticas del movimiento reformista y, por otro lado, porque percibía el levantamiento como una expresión del bolchevismo, la conflictividad social y la degradación moral.

En este sentido, lo que nos interesa resaltar son los tópicos que conforman su discurso y su vinculación con la recepción de la Reforma, en tanto y en cuanto se trató de un acontecimiento que trastocó un universo de certezas y que amenazó un orden considerado legítimo. Dichos tópicos podrían caracterizarse como orden amenazado, crisis, sensación de decadencia o degeneración, reclamo de acciones

13 "Respuesta del Director de la Escuela Normal a la carta del Dr. Sagarna", *El Diario*, Paraná, 28/06/1918.

inmediatas (lo que podríamos denominar como reacción). Sobre los tópicos mencionados, haremos algunas consideraciones teóricas preliminares.

Refiriéndose a la tradición apocalíptica que habla de un inminente final, Frank Kermode sostiene:

> La idea de que la propia época se encuentra en una relación extraordinaria con el futuro parece ser una condición relacionada con el ejercicio de pensar sobre el futuro que supongamos. El tiempo carece de libertad y es esclavo de un final mítico. Pensamos en nuestra propia crisis como si fuese más extraordinaria, más inquietante, más interesante que otras crisis" (Kermode, 1983: 96)

El discurso que atraviesa el "momento maximalista" está imbuido de una inminente sensación de final, pero también contiene un tópico propio del *fin de siecle*: la degeneración o decadencia[14]. En este aspecto, *La Acción* se distinguió de su rival no solo por su lectura política de la Reforma Universitaria sino por los usos del lenguaje en sus editoriales. De esta forma, aparecen con más frecuencia y énfasis términos como los mencionados, al igual que "profilaxis", "higiene", "incultura", "desorden" y "crisis". En consecuencia, los editoriales de *La Acción* enmarcaron los sucesos de la Reforma como parte de una perturbación revolucionaria más general que recorría toda la sociedad. Un temprano editorial no dudaba en asociar la huelga con la revolución:

> Vivimos días de una profunda perturbación moral, en que han llegado a naufragar hasta las más elementales nociones de orden, de respeto, de autoridad y de disciplina. (...) Después de las huelgas ferroviarias y de la huelga de empleados, para completar el cuadro de profunda perturbación, faltaba la huelga de estudiantes universitarios y nada menos que la "huelga general y revolucionaria. [15]

Desde la vereda de enfrente, *El Diario*, ligado al partido radical y de impronta liberal-reformista, caracterizó a los sucesos cordobeses de "gesta". Conceptos como "justicia", "razón","juventud", "democracia" son usados una y otra vez para descri-

---

14 Como ha demostrado Reinhart Koselleck (2012), el concepto de "decadencia" no está completamente desligado de su pareja conceptual, el concepto de "progreso", sino que ambos mantienen una relación de complementariedad. Otro análisis exhaustivo de estos conceptos se puede encontrar en Burrow (2001) y en Herman (1998).

15 "Huelga y revolución universitaria", *La Acción*, Paraná, 19/06/1918

bir los acontecimientos. Vista como parte de una lucha mayor, la democratización de los claustros fue aplaudida y justificada, a pesar de los episodios de violencia:

> (...) y es por ello que tenemos plena convicción de que el movimiento es saludable, de que, domada la vehemencia con que dan el primer paso las causas justas, quedará el fruto, la marcha sin titubeos que asegura la violencia inicial. (...) Y es que la razón de la reforma universitaria, no es otra que la de las reformas políticas y sociales que operan actualmente en la república.[16]

Para *El Diario* la Reforma Universitaria formaba parte de un momento histórico que se caracterizaba por las transformaciones democráticas[17]. Esta lectura del acontecimiento sería acompañada más adelante por el optimismo generado por la finalización de la Primera Guerra Mundial y el desmoronamiento de los imperios centrales[18]. Al igual que la Unión Cívica Radical se había alzado con el régimen conservador, el "nuevo" mundo universitario se estaba alzando contra el "viejo"[19]. Esta toma de posiciones de ambas publicaciones, llevaron al cruce frontal entre ambas, en especial en momentos en los cuales el movimiento se expresó a nivel local. De esta forma, *El Diario* caracterizaba a *La Acción* como:

> (...) órgano clerical, negativo por sistema de cuanto hecho o tendencia democrática, de perfeccionamiento se desenvuelva en nuestra sociedad.[20]

Para julio de 1918 la noticia se fue diluyendo poco a poco, y recién en septiembre –con la intervención de Yrigoyen al rectorado cordobés- el tema reapareció tibiamente. Pero desde 1919, otras interpretaciones empezaron a ganar lugar.

5. 1919: La Reforma Universitaria ante el "peligro maximalista"

El Diario al igual que muchas publicaciones de su tiempo, abrazó con entusiasmo la Reforma. La juventud fue percibida como un actor que venía a regenerar los vicios de las instituciones "criollas". Esta visión se articulaba con una demanda

16 "La gesta universitaria", *El Diario*, Paraná, 18/06/1918.
17 "Auge democrático", *El Diario*, Paraná, 19/06/1918
18 "Los reyes caídos al paso de la Democracia", *El Diario*, Paraná, 16/11/1918.
19 "Las nobles gestas cordobesas", *El Diario*, Paraná, 6/09/1918.
20 "La causa de los estudiantes y La Acción", *El Diario*, Paraná, 22/06/1918.

de mayor cientificidad en los métodos de enseñanza y en la producción de conocimiento. Se criticaba el utilitarismo en la universidad; los profesionales eran poco versátiles y, a su vez, poco comprometidos con su entorno social (Buchbinder, 2006).

Pero con el transcurrir de los meses, esa mirada optimista fue mutando a otra de decepción y pesimismo. A medida que la política impregnaba los claustros, el desencanto con cualquier protesta estudiantil, se emparentó con la crítica a cualquier huelga obrera (Tato, 2004). Los acontecimientos de la Semana Trágica (enero de 1919) significaron un punto de inflexión en la percepción del momento maximalista, en especial desde el arco del radicalismo.

A partir de allí, *El Diario* iba a entender a las acciones universitarias no como síntoma del "auge democrático", sino como parte de un clima de época hostil y peligrosa. Dicho estado estaba marcado por dos elementos indisociables: la condena a la huelga y el temor a la revolución comunista. La expansión del "Gran Miedo" (Lvovich, 2003) tuvo su correlato en una radicalización y convergencia de los discursos de ambos diarios. En este sentido, es menester señalar una serie de artículos de *El Diario* que aparecieron en enero de 1919: "*El abuso de las huelgas*" y "*La huelga: un arma de dos filos*". En el primero se hacía una distinción entre lo que llamaba la huelga "pacífica" o "legítima", en concordancia con los ideales democráticos del radicalismo, pero entendía que la "agitación" europea había llegado al país y estaban experimentándose otro tipo de huelgas. En consecuencia, sostenía:

> La violencia es la negación de la justicia y la razón: es el factor a que recurre el bárbaro para imponer sus caprichos y que rechazan todos los que tienen un concepto superior de la solidaridad de los ideales" (...) no podemos menos que condenar la violencia con que se desarrolla en Buenos Aires el movimiento obrero, constituyéndose así la subversión de los más elementales preceptos de la libertad que precisamente aquellos predican en sus conferencias y mítines (...)[21]

En sintonía con lo expuesto, el otro editorial explicaba que la huelga era un "arma de doble filo"; por un lado podía ser reconocida y defendida si se desarrollaba con criterios democráticos, pero concluía:

21 "El abuso de las huelgas", *El Diario*, Paraná, 11/01/1919.

> (...) no es el arma mejor para ser empuñada por manos obreras, pues le resta eficacia el hecho de ser el arma de doble filo, volviéndose muchas veces contra quienes la esgrimen[22].

La perturbación que la Semana Trágica de 1919 trajo a las filas radicales (y a la opinión pública en general) explica, en parte, el viraje discursivo del periódico. De férreo defensor de las conquistas sociales, *El Diario* pasó a condenar los "excesos" del conflicto obrero, viendo en ello el germen del comunismo. Cabe señalar que este desvío no fue exclusivo de Paraná; a nivel nacional, el radicalismo hizo un llamamiento a sus afiliados para contribuir al mantenimiento del orden. El comité de Capital Federal, autorizó a sus autoridades a inscribir a los ciudadanos de cada sección en las comisarías para prestar apoyo si la situación se desbordaba. Inclusive miraron con simpatía la aparición de organizaciones de choque como la Liga Patriótica Argentina (McGee Deutsch, 2003; Caterina, 1995). Siguiendo la línea editorial que lo caracterizaba, pero con una posición más extrema que rozaba el antisemitismo, *La Acción* potenció su denuncia de lo que entendía era el surgimiento de un "maximalismo paranaense". A comienzos de 1920 publicó sucesivos editoriales que alertaban sobre un complot maximalista:

> Porque es así: en Paraná tenemos también maximalismo ruso, injertado en criollo. Este peor que aquel (...) Sus corifeos desfilan, por ahí, con mucha melena, cara triangular, sombrero aludo, mirada torva, paso semítico. Ya se sabe por qué[23].

Tomando como ejemplo las regulaciones establecidas por la política inmigratoria de Estados Unidos, se llamaba a combatir el maximalismo de la "amenaza bolchevique" de manera institucional, expulsando a los llamados "sujetos indeseables"[24] y estableciendo la prohibición del derecho de huelga.[25] Para *La Acción* no había una separación o diferencia entre "bolchevismo" y "anarquismo" sino que eran parte de un mismo proceso de disolución y ataque al orden establecido. [26] En este sentido, resulta pertinente traer a colación un editorial que ponderaba una serie de conferencias sobre las raíces históricas del anarquismo en el Centro de Estudios Sociales de Paraná. La tradición conservadora y católica del diario se mostraba

---

22 "La huelga. Un arma de dos filos", *El Diario*, Paraná, 18/01/1919.
23 "Nuestro maximalismo se explica", *La Acción*, Paraná, 3/01/1920.
24 "El peligro maximalista. Insistiendo", *La Acción*, Paraná, 18/01/1920.
25 "Reaccionando contra el desorden", *La Acción*, Paraná, 14/08/1920.
26 "Deber unánime", *La Acción*, Paraná, 22/01/1920.

con suma contundencia al sostener que el origen del problema se encontraba en el liberalismo:

> (...) allí pudimos oír como del Liberalismo avanzado y doctrinario del siglo XVIII y XIX las clases proletarias y obreras han sacado las ultimas y más avanzadas y demoledoras consecuencias en el terreno práctico, trastornando el mundo, agitando el ambiente y socavando los seculares fundamentos sociales, políticos, morales económicos e institucionales de la humanidad[27]

Los temores de *La Acción* no solo se orientaban a denunciar la gestación de un complot sino que identificaba su principal instrumento: *el agitador*. Lo interesante es que el mismo no se limitaba al mundo obrero; sus acciones repercutían en toda las instituciones de la sociedad:

> En efecto: el orden social tiene desde hace algún tiempo un nuevo y temible enemigo; temible no tanto por su fuerza sino por su audacia. Sus armas son el engaño y la incitación a la violencia, sus aliados la ignorancia y el odio, su táctica el prometer, su intención el no cumplir.28

Al mismo tiempo que *El Diario* publicaba un editorial celebrando la "consolidación democrática" de la época radical, dirigía una nota sobre el "furor de las huelgas". En la misma hacía un recorrido por los diferentes sectores que estaban siendo afectados, señalando uno "inesperado": los estudiantes[29]. Podría interpretarse que dicha alusión competía únicamente a las huelgas de estudiantes, que se estaban desarrollando en la Escuela Normal y el Colegio Nacional de la ciudad, pero en un editorial de comienzos de marzo de 1920 se refería al "conflicto universitario" de la siguiente manera:

> Las huelgas son, desgraciadamente, la característica de esta época, que seguramente habrá de registrarse en la historia del mundo con el calificativo de la edad de la resistencia. (...) No podemos admitir como buenos estos movimientos de huelga, que siempre traen aparejados males imposibles de remedia; y menos aun tratándose de estu-

---

27 "Del liberalismo al anarquismo", *La Acción*, Paraná, 16/05/1920.
28 "El enemigo", *La Acción*, Paraná, 13/04/1920.
29 "El furor de las huelgas", *El Diario*, Paraná, 28/01/1920.

> diantes que por su misma preparación ante la sociedad y la patria ineludibles sabilidades de orden moral. 30.

Desde esta perspectiva, los desafíos, es decir, "el anhelo de progreso", de una época democrática no podían solucionarse justificando la utilización de instrumentos "inherentes a la barbarie".[31] Las huelgas estudiantiles se desencadenaban en un momento en el cual la cuestión social llegaba a su cenit en la ciudad, con el conflicto marítimo y las huelgas en la empresa Mihanovich, en el puerto de Paraná.[32] A propósito de este proceso de radicalización política de los estudiantes de la ciudad, *El Diario* decidió dejar de lado su prédica en favor de los tiempos democráticos y adoptó la imagen nostálgica de un pasado idealizado y perdido (Girardet, 1999; Williams, 2001). En "La ciudad estudiosa" se recordaba la "ilustrada" y prolífica vida intelectual de Paraná, "intensa, alta y noble", contraponiéndola a sus actuales "centros de rebelión". Sostenía que todavía se estaba a "tiempo para reaccionar"[33] ante el avance del desorden.

Por su parte*, La Acción* continuó con su prédica contra el movimiento estudiantil, alcanzando su mayor virulencia en los primeros meses de 1921, cuando comenzó a funcionar la Facultad de Ciencias de Educación en las instalaciones de la Escuela Normal.[34] Sus editoriales denunciaban la expansión de una ola de "anarquismo didáctico" que se estaba produciendo en todo el país a raíz del nombramiento de "profesores, catedráticos y maestros anarquistas" en las instituciones educativas.[35] Tan es así que no vaciló en referirse a los profesores universitarios, designados en el marco de la Reforma, como "agentes activos del bolchevismo":

> Ahí tenemos el ejemplo de lo que está ocurriendo en las universidades, donde catedráticos y rectores parecieran más bien elementos al servicio del soviet, que argentinos a quienes se les paga para dirigir instituciones (...) [36]

---

30 "Conflicto universitario", *El Diario*, Paraná, 3/03/1920.

31 "Las convulsiones sociales", *El Diario*, Paraná, 27/03/1920.

32 "El conflicto marítimo", *El Diario*, Paraná, 14/04/1920.

33 "La ciudad estudiosa", *El Diario*, Paraná, 28/05/1920.

34 Es importante señalar que *La Acción* siempre se opuso a la creación de la Universidad del Litoral, pues entendía que era una maniobra más de los caudillos radicales para obtener una cuota mayor de poder en la disputa al interior del partido. En un editorial del 26 de agosto de 1919 expresaba: "(…) se sueña con montar unas cuantas facultades más en regiones donde hay un sesenta por ciento de analfabetos, y que ninguna urgencia efectiva reclama, salvo el interés regional, pues son universidades regionales concedidas para servir a esas conveniencias."

35 "Anarquismo didáctico", *La Acción*, Paraná, 2/04/1921.

36 "Bolchevismo universitario", *La Acción*, Paraná, 13/05/1921.

Dichas alusiones iban acompañadas de exhortaciones al nacionalismo y a la reacción patriótica, que también esgrimía *El Diario*.[37] Según *La Acción*, la educación universitaria se encontraba en un estado de "desquicio", cuyos principales responsables se encontraban no solo al interior de las propias universidades sino en el gobierno nacional, cuya intervención había sido responsable del desbarajuste.[38] Los temores a las posibles consecuencias de una revolución iban acompañados de un diagnóstico pesimista y de crisis de época; las principales instituciones sociales estaban siendo conducidas al "abismo".[39]

6. Conclusiones

Los años 1918-1921 fueron un punto de inflexión en el país y en el mundo. En la ciudad de Paraná se esgrimieron dos interpretaciones en correspondencia con publicaciones de tradiciones políticas e ideológicas disímiles. Para los optimistas, la Reforma Universitaria constituyó un paso fundamental en la democratización de las clases medias y populares latinoamericanas, que venía a colación de un proceso mayor de ampliación progresiva de derechos. Esta es la postura que defendieron pensadores como Gabriel del Mazo, vinculado a la tradición radical. *El Diario*, en un primer momento, puede incluirse en este grupo. Para los apocalípticos y pesimistas, como *La Acción*, la subversión de las jerarquías pedagógicas al interior de los claustros universitarios era un síntoma más de un clima de época signado por la degradación moral, la violencia contra el orden y el libertinaje.

Otros, en cambio, consideraron que la reforma universitaria solo tendió a retrasar un proceso revolucionario en ciernes, llegando a reforzar las hegemonías de la elite, que prontamente (a partir de 1923) supo reconquistar espacios dentro de la Universidad. Dentro de este grupo resalta la postura de intelectuales de izquierda de la talla de José Carlos Mariátegui. Sin embargo, poco a poco la fuerza del reformismo comenzó a diluirse a escala local, como señala Juan Carlos Portantiero:

---

37 Por ejemplo, véase "Antinacionalismo estudiantil", *La Acción*, 12/08/1920 y "Nuestra reacción nacionalista", *EL Diario*, 27/05/1919.

38 "Desquicio educacional", *La Acción*, Paraná, 9/06/1921.

39 "Hacia el abismo", *La Acción* Paraná, 21/08/1921.

> La percepción de una victoria total era, sin embargo, inocente. El movimiento estudiantil no advertía –o lo hacía confusamente- que buena parte de su éxito derivaba de la coincidencia entre sus reclamos y la política general del yrigoyenismo que carente de fuerzas propias entre la intelectualidad, necesitó de la movilización de los alumnos para jaquear el dominio conservador sobre las sedes culturales. (Portantiero, 1987: 56).

El avance del bolchevismo en Europa y la crisis de posguerra, junto al aumento de la conflictividad obrera desde 1919 y las tensiones dentro del partido gobernante, hicieron que poco a poco algunos radicales confluyeran con la mirada de los conservadores: el peligro de la revolución era inminente y era necesario extirparlo de raíz. De haber sostenido posturas antagónicas sobre la Reforma Universitaria, *La Acción* y *El Diario* coincidieron en la gravedad de la situación y empezaron a considerar a la huelga estudiantil como parte de un complot anarco-maximalista mayor. Será el mismo Marcelo T. de Alvear en 1923, el sucesor de Yrigoyen, quien intervendrá las universidades desconociendo algunos de sus postulados (Ciria y Sanguinetti, 2006).

Sin dudas, 1918 marcó un antes y un después en toda América Latina. Sus ecos se hicieron sentir inclusive en ciudades como Paraná, que no tenía instituciones universitarias. La prensa local nos ofrece una puerta de entrada para el análisis de su impacto.

Bibliografía

Andreetto, M. A. (2009). *El periodismo de Entre Ríos*, Buenos Aires: Academia Nacional de Periodismo.

Buchbinder, P. (2006). "De la impugnación al profesionalismo a la crítica de la Reforma: perspectivas de la Universidad" En Roldán, Darío (Comp.) *Crear la democracia,* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, pp.237-268.

Burrow, J. (2001). *La crisis de la razón. El pensamiento político europeo 1848-1914*, Barcelona: Crítica.

Camarero, H. (2017). *Tiempos Rojos. El impacto de la Revolución Rusa en Argentina*, Buenos Aires: Sudamericana.

Caterina, L. M. (1996). *La Liga Patriótica Argentina. Un grupo de presión frente a las convulsiones de la década del ´20*, Buenos Aires: Corregidor.

Ciria, A.; Sanguinetti, H. (2006). *La Reforma Universitaria (1918-2006)*, Santa Fe: Ediciones UNL.

Girardet, R. (1999). *Mitos y mitologías políticas*, Buenos Aires: Nueva Visión.

Herman, A. (1998). *La idea de decadencia en la historia occidental*, Santiago de Chile/Barcelona: Editorial Andrés Bello.

Kermode, F. (1983). *El sentido de un final. Estudios sobre teoría de la ficción*, Barcelona: Gedisa.

Koselleck, R. (2012). *Historias de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*, Madrid: Editorial Trotta.

Lvovich, D. (2003). *Nacionalismo y antisemitismo en la Argentina*, Buenos Aires: Ediciones B.

Mauro, D. (2008). "Católicos en la prensa profana. Nueva Época frente al reformismo liberal. Santa Fe 1920-1923" En Revista *Andes*, nº 19, Salta, pp. 93-117.

McGee Deutsch, S. (2003). *Contrarrevolución en Argentina 1900-1932. La Liga Patriótica Argentina*, Bernal: Ediciones UNQ.

Montenegro, W. (1976). *Introducción a las doctrinas político-económicas*, Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Portantiero, J. C. (1987). *Estudiantes y Política en América Latina. El proceso de la Reforma Universitaria 1918-1938*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Rapalo, M. E. (2012). *Patrones y obreros. La ofensiva de la clase propietaria 1918-1930*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Reula, F. (1969). *Historia de Entre Ríos*, *3,* Santa Fe: Castellví.

Saítta, S. (2013). *Regueros de tinta. El diario Crítica en la década de 1920*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Tato, M. I. (2004). *Viento de Fronda. Liberalismo, Conservadurismo y Democracia en la Argentina 1911-1932*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Vázquez, A. (1970). *Periódicos y Periodistas de Entre Ríos*, Paraná: Imprenta de Entre Ríos.

Williams, R. (2001). *El campo y la ciudad*, Buenos Aires: Paidós.

Zimmerman, E. (1994). *Los liberales reformistas. La cuestión social en Argentina 1890-1916*, Buenos Aires: Sudamericana.

El “sí mismo como otro” en los relatos de la cárcel y el exilio

MARÍA VIRGINIA PISARELLO
Centros de Estudios Sociales Interdisciplinarios del Litoral Universidad Nacional del Litoral (CESIL-UNL)/ Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales – Universidad Autónoma de Entre Ríos (FHAyCS /UADER)

Resumen

A más de cuarenta años del golpe de Estado, en este trabajo reflexionamos sobre la emergencia del “sí mismo como otro” en los relatos de ex presos políticos y exiliados de la última dictadura cívico-militar. Desde esta perspectiva indagaremos sobre los procesos de construcción identitaria en situaciones límite y sobre la dimensión trascendente que ello entraña. Estas cuestiones ya han sido abordadas para casos paradigmáticos como el de la Shoá, pero nuestro desafío radica en pensarlas en el contexto de la última dictadura cívico militar.

Enfocamos los sujetos que circularon por la red de centros clandestinos de detención (CCD) y otras dependencias represivas de la ciudad de Santa Fe y sus inmediaciones. Los sobrevivientes conjugan en su interior la experiencia límite del CCD y la experiencia vital trascendental que los devolvió al mundo de los “vivos”. Este juego de luces y sombras, resulta menos opaco si consideramos que estudiar*los* implica estudiar*nos*. La alteridad que construyen sus discursos nos invita a identificar las metonomias que subyacen en relación a la díada nosotros/ellos y a reflexionar sobre su capacidad explicativa en un presente signado por una creciente impugnación de la validez de los testimonios. Sus horizontes de experiencia animan distintas preguntas intergeneracionales que de uno u otro modo enriquecen este texto, que pretende navegar a contrapelo la historia y la memoria de un pasado que parece no pasar.

I. Introducción

Este texto se nutre de un trabajo más extenso que se encuentra en curso[1] y recoge la experiencia de las diversas instancias de trabajo con historia reciente que hemos compartido en distintas localidades del interior[2]. En esta ocasión proponemos reflexionar sobre el modo en el cual ingresan y reingresan los relatos de la cárcel y el exilio en la trama social. En efecto, nos preguntamos cómo se abordala alteridad en contextos situados, puesto que los "sí mismos" de los presos y exiliados encuentran sentido dentro de una constelación más amplia de relatos.

Este tema tiene una significación particular en este contexto porque buena parte de los exiliados entrevistados estuvieron detenidos en el penal de Coronda, y actualmente se está substanciando el Juicio por los crímenes de Lesa Humanidad que se cometieron en ese penal de la provincia de Santa Fe durante el período referenciado. No obstante, las tres decenas de entrevistas con las cuales contamos fueron realizadas en su inmensa mayoría hace más de 10 años, cuando no se vislumbraba la posibilidad de un juicio que permitiera llevar al banquillo de los acusados a las autoridades del penal en cuestión.

Los entrevistados presentan al exilio como el epílogo de instancias represivas previas, y dejan abiertas algunas cuestiones que siguen siendo nodales en términos de la memoria colectiva de la dictadura. Sus recuerdos, tamizados por el paso del tiempo, no han obturado la posibilidad de reflexionar sobre los procesos de construcción identitaria que atravesaron en el umbral del exilio.

La ponencia se desglosa en tres partes y una conclusión. En la primera damos cuenta de las características de los "sí mismos" que construimos a partir de las entrevistas realizadas. En la segunda focalizamos en la figura del nosotros que proponen los entrevistados en sus relatos. En la tercera nos concentramos sobre la construcción de la alteridad que emerge en sus narraciones orales. En este sentido,

---

1 Actualmente estoy realizando mi tesis de doctorado en historia en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Córdoba, con la dirección de las Dras. María José Magliano y Paula Sedran

2Rosana Maricel Ramírez y María Virginia Pisarello, "La enseñanza de los derechos humanos en contextos situados", en María del Rosario Badano (comp.) *Educación y Derechos Humanos en Argentina. Apuestas y propuestas para su enseñanza*, copyright Badano, Rosario, 2018.
Rosana Maricel Ramírez y María Virginia Pisarello, "Memorias encarnadas en clave regional", en Rosario Badano (comp.) *Ausencias. Una arqueología de las presencias*, editorial UADER, Paraná, 2017. Rosana Ramírez, "Universidad pública y Derechos Humanos. La experiencia de trabajo con las memorias del terrorismo de estado en el curso de ingreso de la FHAyCS-UADER", en "Derechos Humanos. Educación y Memoria Tomo III", Secretaría de DDHH de Santa Fe, ISP N° 22 "Maestro Addad" de Fray Luis Beltrán y Municipalidad de San Lorenzo, Santa Fe, 2017.

hacemos especial hincapié en aquellos testimonios que recogen las experiencias atravesadas por los exiliados de la ciudad de Santa Fe y su área de influencia.

Para ello focalizamos en la ciudad de Santa Fe y su zona de influencia, puesto que la escala de las localidades prefigura distintas formas de ser en el mundo a la vez que habilita y obtura distintas narrativas. En efecto, la lógica del "pago chico" imprime su especificidad a las experiencias que ingresan y reingresan en la trama social, tal como lo revela la Santa Fe de la transición democrática.

II. De exiliados a sobrevivientes (una operación de memoria)

Miles de actores iniciaron sus emigraciones políticas en la ciudad de Santa Fe y su área de influencia durante la última dictadura cívico- militar, pero sus historias siguen pugnando por ser inscriptas dentro del cúmulo de historias de los sobrevivientes. Habitualmente son consultados sobre su faz militante, sobre su cercanía con compañeros desaparecidos, y son también testigos y querellantes por los crímenes de lesa humanidad perpetrados en esa época. En su faz pública, sus historias siguen anudadas a su paso por CCD y otras instancias represivas.

Entre las tres decenas de testimonios recogidos, la presencia de mujeres y hombres se encuentra balanceada[3]. Construimos la muestra por encadenamiento, y por ese motivo en ocasiones hemos entrevistado a los dos miembros de una misma pareja en forma individual, obteniendo relatos que se solapan y entrecruzan. También entrevistamos hermanos y amigos. Se trata de actores que iniciaron sus derroteros en la provincia de Santa Fe, y en general lo hicieron en la capital provincial o en sus inmediaciones. Algunos de ellos partieron solos y otros lo hicieron junto a sus seres queridos, no obstante, todos ellos trabaron vínculos entrañables en el exilio, donde se reconocieron como parte de un colectivo del que aún hoy forman parte.

El exilio fue un parteaguas en sus vidas. Cuando se refieren a esta experiencia se sumergen en un continuum presente-pasado donde se solapan lo decible y lo indecible al pulso de las emociones. Al respecto, Marina Franco especifica que:

3Planteamos entrevistas semiestructuradas que nos permitieron –en algunos casos– sumergirnos en el terreno de las historias de vida. Transcribimos las entrevistas para efectivizar nuestro análisis y le enviamos las transcripciones "gruesas" integrales a cada uno de los testimoniantes.

> "Las fuentes orales permiten, por ejemplo, evocar sensaciones, sentimientos y experiencias particulares que están muy ligadas a las representaciones pasadas y presentes del exilio y a la propia imagen de sí de los protagonistas de esa experiencia"[4].

Trabajamos en el abismo que separa las trayectorias atravesadas por sujetos que se desenvolvieron en situaciones límite –y que en ocasiones hicieron de la clandestinidad su modus operandi– y nuestra propia experiencia vital. Desandando la derrota de sus proyectos políticos de los años setenta nos adentramos en la herida abierta que suponen la cárcel y el exilio en sus vidas, dado que sus historias –al igual que las recogidas por Schwarzstein en *Entre Franco y Perón. Memoria e identidad del exilio republicano español en Argentina*– "se estructuran entre un "antes" y un "después" y no pueden ocultar las rupturas permanentes que las afectaron"[5].

Fruto de este encuentro entre los entrevistados y los entrevistadores que los vamos a buscar, emergen una serie de representaciones sobre la actualidad y la relación pasado-presente en el terreno de la memoria sobre la cual cabe detenerse. Nuestros entrevistados reivindicaron sintomáticamente los valores de la democracia, como contrapunto de algunas acciones que relataban y que habían ocurrido en los `70.

Este ejercicio de reflexión sobre las prácticas de la memoria de los sujetos individuales nos conduce a indagar también sobre la dimensión social de las mismas. De hecho, "las prácticas de la memoria social tienen la posibilidad de revisar el pasado, reabrirlo de manera incluso dolorosa, pero con la mirada puesta en los peligros del presente y, sobre todo, en los futuros posibles"[6]. Conscientes de ello, algunos entrevistados retomaron explícitamente esta apuesta y narraron situaciones dolorosas con el objeto de explicar algunos puntos ciegos de los relatos que circulan sobre la represión.

Desde esta perspectiva, en esta ponencia focalizamos en los "sí mismos"[7] de dos hombres y seis mujeres. La selección se basa en la empatía construída con estos entrevistados que en algunos casos responde a los lazos afectivos que nos unen.

---

4 Franco, Marina (2006),"Narrarse en pasado. Reflexiones sobre las tensiones de algunos relatos actuales del exilio", en Sociedad Nº 25, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, Buenos Aires, Prometeo Libros, p.175.

5 SCHWARZSTEIN, Dora (2001), Entre Franco y Perón. Memoria e identidad del exilio republicano español en Argentina, Buenos Aires, Ed. Crítica, p. 214

6Calveiro, Pilar, "", en LIDA, Clara, CRESPO, Horacio, YANKELEVICH, Pablo (comp.) (2008), Argentina, 1976. Estudios en torno al golpe de Estado, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, p. 204.

7No reproduciremos aquí los sí mismos porque su extensión desbordaría los marcos de la presente ponencia.

Además, se trata en general de actores que nos brindaron entrevistas de más de dos horas, a los cuales nos hemos acercado para "repreguntarles" en diversas ocasiones.

Algunos sobrevivientes conjugan en su interior la experiencia límite del CCD y la experiencia vital trascendental que los devolvió al mundo de los "vivos". Este juego de luces y sombras resulta menos opaco si consideramos que estudiar*los* implica estudiar*nos*. La construcción de alteridad que revelan sus discursos nos permite adentrarnos en la díada nosotros/ellos, para reflexionar sobre su capacidad explicativa en un presente signado por una creciente impugnación de la validez de los testimonios. Sus horizontes de experiencia animan distintas preguntas intergeneracionales que de uno u otro modo enriquecen nuestra mirada.En este tránsito "tanto la ficción como la realidad constituyen piezas medulares en la construcción del sí mismo". Sus fronteras son difusas, pero no por ello "menos reales". Allí es donde el método biográfico revela sus límites y potencialidades, puesto que en los relatos de vida los autobiógrafos se convierten en lo que relatan. El sí mismo es una ficción que ilumina una serie de datos empíricos que habilitan nuevas lecturas de un pasado que parece no pasar.

II.a "Los sí mismos" del exilio.

> "Cuando la Federal me lleva hasta Buenos Aires, me llevan hasta la escalerilla del avión, el oficial de la Federal que me lleva me dice: "Hijo de puta, te metemos ahí y sabemos que vas a volver, pero la próxima vez te vamos a matar", esas fueron las últimas palabras del oficial de la Federal. La tenía clara, porque yo pensaba exactamente lo mismo, pero pensé que yo lo iba a matar a él"[8].

Ricardo reconstruye una escena que parece sacada de una película de acción en el epígrafe. Este exiliado argentino, nacido a mediados de la década del cincuenta, se expresa desde un "nosotros" construido al calor de la militancia de los años setenta. Entrevistado más de treinta años más tarde, redobla la apuesta al relatar que:

> "Y en aquel momento me hubiera tocado volver -como volvió mucha gente- hacia finales del ´79 a Argentina, en una redada grande que hubo para volver[se refiere a la contraofensiva de Montoneros]. Hice alarde mis "contactos", tejí redes y demás y compinches y cosas y logré que en enero del `77 estaba volviendo a Argentina. Volví en enero

8Ricardo, Santa Fe, 28 de octubre de 2004

> del ´77, pero hice sólo una venida a traer cosas que tenía que traer, las cosas eran: plata, pasaportes, ese tipo de tonterías, claro... Y ahí entré a Argentina y después me pidieron que alquile en Uruguay (...) En un momento determinado nos detienen los uruguayos, nosotros no entendemos bien por qué, pero nos detienen ahí (...) Y cuando estamos en un centro clandestino de detención los uruguayos –de acuerdo con los argentinos- deciden una parte de ese grupo llevarlo a cárceles legales (...)Y a otro grupo deciden llevarnos a Argentina, nos llevan en el avión del Almirante Massera, avión particular de él, y nos llevan a la Escuela de Mecánica de la Armada. En la ESMA, famosa, pasamos ahí la Navidad del ´77"[9].

En su narración emergen algunos tópicos centrales: la díada nosotros/ellos, la contraofensiva de Montoneros, el voluntarismo militante, el funcionamiento de un circuito represivo en el marco del Plan Cóndor, y el horizonte de expectativas que compartió con un determinado segmento de la sociedad argentina de la época. Ricardo puede ser leído como un producto de su época, pero en su relato trasciende esa dimensión y nos ancla en un presente conflictivo.

Leerlo puede resultar especialmente incómodo en un escenario galvanizado por la puesta en cuestión de la veracidad de los crímenes de lesa humanidad[10]. Sin embargo, es necesario. Las memorias de Ricardo –y las de más de medio millón de argentinos que partieron al exilio durante el terrorismo de Estado- siguen desafiando al tiempo, proyectando haces de luz sobre un pasado que resulta opaco a menos que dejemos que la historia tome la palabra y nos guíe a través de sus clásicas estrategias narrativas, la metonimia y la sinécdoque. De hecho, son estas dos operaciones las que nos devuelven a un acervo cultural compartido, donde nos encontramos con la porfiada memoria y la desafiamos.

III. "Nosotros" en el pago chico

Los represaliados del terrorismo de Estado se presentan a sí mismos como miembros de una generación, y por ese motivo relatan sus historias de vida apelando a términos donde se fusionan lo público y lo privado. En sus palabras, se trata de

---

9Ricardo, Santa Fe, 28 de octubre de 2004

10Mientras redactamos esta ponencia se está llevando a cabo una recolección de firmas en apoyo a Luis Mattini, un militante de los años setenta que probablemente sea llevado a juicio por la comisión de crímenes de lesa humanidad, lo cual constituiría una aberración jurídica desde todo punto de vista.

una generación signada por la búsqueda del hombre nuevo, que implicó la activa militancia política de sus participantes, lo que también conllevó la asunción de un compromiso revolucionario que condicionó la supervivencia de cada uno de ellos durante el decenio de estudio.

En general todos nuestros entrevistados militaron en el seno de La Tendencia, en la Unión de Estudiantes Secundarios –UES–, en la Juventud Universitaria Peronista –JUP–, en la Juventud Trabajadora Peronista –JTP–, en el Peronismo de Base –PB–, en la Columna Sabino Navarro de Montoneros y en Montoneros. Otros no estuvieron estrictamente encuadrados dentro de espacios de este estilo, pero participaron del arco peronista. Ellos revelan que nadie gestó en soledad su exilio, y esa es la clave que nos permite desandar una trama que desborda las singularidades de cada caso. En sus narraciones encontramos una serie de tópicos que navegan entre lo individual y lo social, anudando historias que atraviesan el Atlántico, pero que comienzan en el mismo rincón de Argentina.En efecto, la decisión de partir al exilio no fue netamente una decisión individual ni tampoco una alternativa abrazada en forma unánime por el colectivo militante.

La apuesta por el hombre nuevo y el desafío que entrañó la militancia social y política tuvieron, y siguen teniendo, una significación particular en los pagos chicos. Es necesario comprender esto para abordar luego las metonomias que subyacen en la díada nosotros/ellos. Al respecto, el entrevistado Hugo Suppoquien nos sumerge con sumo detalle en la vida cotidiana previa al exilio, con el objeto de cartografiar el universo de militancia de los años setenta en la ciudad de Rafaela. En tanto actor comprometido con la memoria de lo ocurrido, y a su vez como científico social que interpela estos hechos, el entrevistado construye un relato que demuele una serie de lugares comunes y presenta un par de postulados que invitan al debate.

> "Todos nosotros empezamos a militar por cuestiones humanitarias en primer lugar (...) Los años ´70 son de la contestación, todo joven en aquella época era "contra". Ahí "cómo ser contra" iba desde la política hasta el movimiento hippie... Había que hacer alguna cosa. Ser alienado era la mala palabra en la época, que te digan "sos un alienado" era "pior" de que te puteen la madre (risas). ¿"Alienado" significaba qué? Consumista, que no tenías posición contra esta sociedad que, por principio para nosotros era mala. Éramos medio fundamentalistas, digamos, medio radicales, así no... Todo esto es un mundo... Y en parte teníamos razón.
>
> Las cuestiones sexuales. Era una sociedad terrible. El peso de la iglesia católica en la moral... era asfixiante esto. Porque nuestra militancia no era ajena a estos problemas. No luchábamos apenas por las cuestiones políticas, luchábamos por un modelo nuevo

> de familia, un modelo nuevo de moralidad, de sexualidad, de relación humana. Era un paquete, un paquete entero. Y claro, uno daba más importancia a lo político. Entonces la militancia empezó en mi caso con Cáritas, yo no era católico pero me metí en esto porque había que hacer alguna cosa por el otro (...) Yo tenía quince años más o menos, era en la secundaria"[11].

En su relato, Hugo caracteriza el clima epocal a la vez que nos brinda algunos insumos para comprender su historia –y la de sus compañeros de militancia– en su singularidad. Indica lo que implicó material y emocionalmente pasar de ejercer la caridad cristiana a asumir un compromiso político y social más amplio, conforme al ideal del hombre nuevo. Esta figura arquetípica de la militancia de los años sesenta y setenta abrevaba en el imaginario tradicional de izquierda, pero encontraba como su principal exponente al Che Guevara, guerrillero argentino asesinado en Bolivia en 1967.

El ideal del hombre nuevo se expandió como un reguero de pólvora hacia finales de la década del sesenta, y los jóvenes del centro norte santafesino no fueron ajenos a su influjo. No obstante, la militancia tuvo sus particularidades en las ciudadesmedianas y pequeñas en donde "todos se conocían".

> "En la época Rafaela tenía apenas 35.000 habitantes, los jóvenes nos conocíamos casi todos. Entonces íbamos a un hogar de madres menores, me acuerdo que todo empezó por ahí. Eran chicas solteras que habían tenido sus hijos. Íbamos los sábados y domingos hasta que se armó un problema porque las chicas empezaban a enamorarse de la gente de Cáritas. Porque claro, imagínense: chicas solas con hijos y chicos lindos como todos los chicos de Rafaela (risas). Con 15 años, 16 años era un problema esto, porque no conseguíamos hacerles entender la diferencia, íbamos al lugar para ver si las "recuperábamos". La idea era paternalista: había que sacarlas de esa situación, ayudarlas"[12].

Con humor, el entrevistado reconstruye las coordenadas del mundo en donde él, su hermana y sus compañeros forjaron sus identidades de militancia y construyeron sus subjetividades. Nos retrotrae así a la cotidianeidad de un espacio de provincia, con ritmos cansinos, en donde se gestó el grupo de Montoneros del cual formó parte hasta el momento de su detención. En efecto, a lo largo de la entrevista se explaya sobre el papel que jugó la moral cristiana en particular dentro del espacio de militancia peronista revolucionario de su ciudad de origen. Establece así un

---

11Hugo Suppo, Santa Fe, 17 de septiembre de 2009.
12Hugo Suppo, Santa Fe, 17 de septiembre de 2009.

cruce que ha sido ensayado para otros casos, puesto que existe una profusa bibliografía que vincula los orígenes de Montoneros con el catolicismo postconciliar. Diversos protagonistas e investigadores se han concentrado sobre las relaciones entre el catolicismo "liberacionista" y Montoneros. No obstante, fue Donatello el pionero en establecer una descripción sociológica de las vinculaciones entre ambas esferas atendiendo al modo en que se replicaron las estructuras y reglas de la Acción Católica en el funcionamiento interno de la organización político-militar referenciada.

Tal como se advierte en el relato de Hugo –y tal como queda esbozado en los "sí mismos" compendiados–, los represaliados de Santa Fe y su zona de influencia iniciaron su vida militante dentro del ámbito del catolicismo liberacionista y desde allí migraron hacia el peronismo. A través del tradicional imaginario católico, según el cual "los pobres" no se correspondían con una clase social en particular pero constituían "el corazón del pueblo"[13], se ligaron al cristianismo revolucionario.El acercamiento a las villas y a la realidad de sus habitantes les permitió comprender la realidad desde otro punto. Entraron en contacto con realidades que evidenciaban la existencia de "una distancia entre la reflexión teológica y la experiencia vital"[14] y a partir de allí emprendieron un viaje que tarde o temprano los llevaría a la muerte, la persecución, la cárcel y/o el exilio.

Los actores que entrevistamos vivían en la ciudad de Santa Fe y en localidades aledañas, donde se iniciaron en la militancia por unas vías y continuaron por otras. Sus historias de vida revelan el pasaje de la militancia católica y estudiantil hacia espacios encuadrados dentro de la amplia esfera de las organizaciones político-militares. Como consecuencia de ello, el devenir de estos sujetos aparece indisolublemente ligado al desarrollo del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo en la memoria colectiva de estas localidades.

IV. Las memorias en contextos situados

Los horizontes de experiencia de los entrevistados animan distintas preguntas intergeneracionales que de uno u otro modo nos atraviesan. Al consultarlos sobre el

---

13 Touris, Claudia (2005), "Neo-integralismo, denuncia profética y Revolución en la trayectoria del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo", en: Prismas. Revista de Historia Intelectual, Nº 9, Bernal, UNQ, p. 237

14 DONATELLO, Luis Miguel (2005), "Aristocratismo de la salvación. El catolicismo "liberacionista" y los Montoneros", en Prismas Nº 9 - Revista de Historia Intelectual, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, p. 245

exilio, se refieren al mismo como un acontecimiento histórico que se abre a una pluralidad de interpretaciones, lo cual no implica que sea válida cualquier cosa que se diga al respecto. De hecho, en Argentina la sociedad sigue apropiándose de su pasado reciente violento y traumático por medio de una serie de filtros que responden a "los escalafones de sufrimiento, las paternidades de la derrota, el protagonismo en la lucha contra la dictadura o las responsabilidades en su caída"[15]. No existe "una versión canónica" de "La Memoria" de lo ocurrido durante la última dictadura cívico- militar –y claramente no debería existir-. En su lugar, existen "memorias sueltas" (o "memorias individuales") que eventualmente se entrelazan para dar lugar a eso que él mismo denomina "memorias emblemáticas", que a su vez cimentan eso que conocemos como memoria colectiva. En efecto, "es la relación dinámica que se da y no se da entre la memoria suelta y la memoria emblemática lo que va definiendo una "memoria colectiva" que tiene sentido para la gente"[16].

Esto adquiere matices específicos cuando nos concentramos en el caso de Santa Fe. En esta ciudad que hubo centros clandestinos de detención enclavados en la trama urbana[17], no obstante no existe un memorial o un sitio de memoria abierto a la comunidad[18]. Durante los años sententa, los operativos en la esquina de Obispo Gelabert y San Martín - sede de la Polícía Federal y espacio inmortalizado en las novelas de Saer - se realizaban a plena luz del día. Las torturas en la Comisaría 1ra (ubicada a media cuadra de la peatonal) se escuchaban en los bares del centro. La Comisaría 4ta -en barrio Roma- fue el corazón de detenciones y traslados, y ac-

---

15Silvina Jensen, *Los Exilados. La lucha por los derechos humanos durante la dictadura*, Buenos Aires, Sudamericana, 2010. P. 194

16 Stern, Steve, "De la memoria suelta a la memoria emblemática: Hacia el recordar y el olvidar como proceso histórico (Chile, 1973-1998)", en Jelin, Elizabeth (comp.): *Las conmemoraciones: Las disputas en las fechas "in-felices".* S. XXI de España editores.pp.11-33

17"No hay campos de concentración en todas las sociedades. En la Alemania Nazi los hubo, y en la argentina dictatorial también. Esto tiene consecuencias en la construcción de la memoria social". Calveiro, Pilar, en Lida, Clara; Crespo, Horacio y Yankelevich, Pablo (compiladores) (2008) *Argentina, 1976. Estudios en torno al golpe de Estado*; Fondo de Cultura Económica – Colegio de México.

18 En este sentido, Santa Fe guarda una relación directa con otras cabeceras provinciales (ej. Paraná, Corrientes, Resistencia), y se distancia claramente de los casos de las ciudades de Córdoba, Rosario y Buenos Aires, donde se han recuperado espacios de memoria que habían pertenecido a las fuerzas represivas. Cfr. Birle, Peter, Carnovale, Vera, Griglewsky, Elke y Schindel, Estela (Eds.), *Memorias urbanas en diálogo: Berlín y Buenos Aires*, Heinrich Böll Stiftung - Cono Sur, Buenos Aires, 2010.

No obstante, cabe aclarar que mientras escribíamos estas líneas fue reconocida como espacio de memoria la emblemática "Comisaría 4ta", ubicada en la intersección de las calles Tucumán y Bv. Zavalla de la cabecera provincial. En un acto desarrollado el 24 de marzo de 2018 el gobierno cedió este espacio a la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia, como fruto de una serie de solicitudes emprendidas hace varios años por parte de los organismos de derechos humanos y de distintos actores político- institucionales.

tualmente está señalizada. Las persianas perforadas por tiros en la intersección de las calles Ituzaingó y Las Heras permanecieron impávidas durante décadas, como testimonio de la masacre perpetrada contra los cuatro militantes de montoneros que resistieron a los tiros una siesta de verano en 1977. Hoy hay una baldosa de memoria en ese lugar, y sin embargo, no hay señalización en calle Castelli, donde también hubo un operativo resonado. Allí fue apropiada y dada en adopción María Carolina Guallame, pero los vecinos se niegan a instalar una marca que revele lo ocurrido en ese lugar. Esta realidad da cuenta de una serie de heridas que permanecen abiertas y que a más de 40 años de golpe nos siguen interpelando.

En este marco, podemos hipotetizar cuáles fueron los derroteros que siguieron los presos políticos y los exiliados del terrorismo de Estado en el proceso de reincorporación a sus comunidades de origen. Para ahondar sobre esto en necesario destacar que en Santa Fe existe el mito de que "todos nos conocemos", que opera como una metáfora performativa, que dota de sentido las acciones públicas y privadas de los sujetos. La lógica del "pago chico" impone una forma de ser, de vestirse y de actuar. Ello cobra una fuerza disciplinadora descomunal en las anécdotas de los sobrevivientes:

> "Yo tuve una época en que estuve medio resentido con los argentinos, con la sociedad argentina, pero después se me pasó. Tenía un poco de rabia, sobre todo cuando después los chicos me contaron como fueron tratados cuando salieron de la prisión, no les daban trabajo, etc. (...) los segregaban e ignoraban, entonces ahí sentí mucho odio, mucho odio, porque digo "qué cobardes que son", no les bastó todo lo que sufrieron, y todavía ahora les hacen pagar... Gente que cambiaba de vereda cuando venía un ex preso, que conseguían trabajo y al día siguiente le decían "No, vos sabés que...", porque se enteraban, ¿no?"[19]

Los presos políticos y los exiliados de la última dictadura cívico - militar en general no ocuparon puestos políticos de relevancia durante la ilusión democrática[20], pero tuvieron una altísima visibilidad social que fue más allá de los efectos del llamado "show del horror". Su inserción en nuevos trabajos o su reincorporación en aquellos sitios de los cuales habían sido expulsados vino acompañada de una profu-

---

19 Hugo Suppo, entrevistado en FHUC-Santa Fe, en septiembre de 2009

20 Las autoridades electas a nivel provincial y local en 1983 no se destacaban por su compromiso en la lucha contra la última dictadura. Es el caso del gobernador Vernet y de su gabinete, como así también del intendente Martínez.

sa serie de rumores que hicieron de su militancia una marca identitaria fundante. Generaron rumores en el barrio y en la escuela de sus hijos, donde usualmente fueron identificados como montoneros o subversivos, lo cual usualmente se trasladó a sus hijos. En efecto, el mito según el cual "en Santa Fe todos nos conocemos" hizo lo suyo, determinando un modo de ser en el mundo para los que volvían de la cárcel o del exilio, y para sus familiares directos.

Hubo sujetos que regresaron con la democracia para luego irse definitivamente del país porque el ansiado retorno estuvo teñido por la inseguridad. Muchos sobrevivientes fueron víctimas de persecuciones y de acontecimientos hostiles. Y dentro del universo de presos políticos la liberación fue, en ocasiones, la antesala del exilio:

> "Pase (entre otras) por Coronda, a la que llegue en el '75. De Coronda, después de breve paso por Caseros llegue a La Plata. Tenía visa para Canadá, pero antes de dármela los milicos me largaron en el 80 con domiciliaria a casa de mis viejos en Santa Fe. Despues de tres años de yirar buscando laburo sin suerte en Argentina, Canadá me dijo que consideraría nuevamente mi pedido. Resultado de ello fue mi (nuestro, porque ya éramos en ese entonces los cuatro que ahora somos) viaje a Canadá donde vivo desde el '84"[21].

Las dificultades narradas por "Tortuga" y otros sobrevivientes que recuperaron su libertad hacia el final de la dictadura dejan al desnudo la precariedad sobre la cual se cimentó el Consenso del ´83. En efecto, para ellos fue prácticamente imposible conseguir empleo en una sociedad que carecía de una memoria emblemática sobre el terrorismo de Estado. Fue en este espacio donde se instaló la *Teoría de los Dos Demonios*, talcomo lo revelan las notas editoriales publicadas por el diario El Litoral durante el quinquenio 1983-1987. Desde las páginas de este medio gráfico hegemónico se propuso a la ciudadanía santafesina una interpretación del pasado reciente que inicialmente ancló sobre el dolor de las pérdidas "de uno y de otro bando", para luego insistir en la necesidad de dejar atrás el pasado, tal como se advierte en los fragmentos que siguen:

> I. "...las secuelas de la trágica experiencia del accionar subversivo y de su posterior represión fueron agigantando su fantasmal visión, cobrando una vigencia que ahora se manifiesta cruelmente en un remover de tumbas innominadas (...) (en 1984) se trata,

21 Tortuga, entrevistado en noviembre de 2007.

nada menos, que de devolver la fe y la esperanza a los que ya no creen y nada esperan; la paz y el sosiego a quienes lloran ausencias inexplicables…".[22]

II. "… Hemos reconquistado valores empañados por el desuso, hemos sacado fuerzas (…) y hasta hemos empezado a dejar atrás los agravios íntimos de un pasado inmediato que fue tiñendo de sangre muchas páginas de los años pasados.
(…)Ese cambio de actitud y esa revaloración con vistas al porvenir debieran bastarnos para que nos sintamos satisfechos al término de un año calificado como difícil…".[23]

III. "Todos sabemos que poco a poco la noche va quedando atrás, la conciencia colectiva se esfuerza para olvidar las pesadillas de una década marcada por el terrorismo subversivo, el costoso conato de una guerra con Chile que hubiera incendiado el cono sur, la aterradora represión encomendada por el estado autoritario a grupos irregulares que se desmandaron en pos de su objetivo aniquilador infringiendo elementales principios humanos, y la derrota en el intento de recuperar en acciones militares Las Malvinas y otras irredentas posiciones insulares del Atlántico Sur".[24]

I. "En distintas oportunidades los máximos responsables de la conducción nacional, no sólo se han referido a la necesidad del esfuerzo conjunto para superar los graves problemas que afronta el país, sino al desquicio moral de un **pasado anticonstitucional**". *El Litoral*[25]

II. "… el año que se va muestra, junto **con la reafirmación democrática que significaron los hechos de Semana Santa y la renovación de legisladores y gobernadores**, un casi constante enfrentamiento entre los trabajadores y el gobierno, que también tuvo fuertes diferencias con las entidades empresarias".[26]

La máxima de "dejar atrás el pasado", que tan claramente instalan las editoriales de *El Litoral* correspondientes al cierre de los años 1983,1984, 1985, 1986 y 1987 no prosperó en el pago chico; y no se esperaba que se impusiera. La necesidad de dar lugar al curso de la historia estuvo desde sus orígenes obturada por un imperativo de memoria que se ocupó de estigmatizar "a los subversivos" por una parte, y

22 Nota Editorial titulada: "Ante el umbral de un nuevo año", El Litoral, 31-12-83, p.6
23 Nota Editorial titulada "Lo que dejamos y lo que nos espera", El Litoral, 31-12-84, p.6
24 Nota Editorial titulada "Sacar fuerzas de la flaqueza", El Litoral, 31-12-85, p.4
25 Nota Editorial titulada "Gobernar con Justicia", *El Litoral* 30-12-86, p. 4
26 Nota Editorial titulada "Al finalizar el año", *El Litoral*, 31-12-87, p.4

"a las fuerzas armadas" por otra. La memoria emblemática del período 1976-1983 se sellaba así de espaldas a la porfiada memoria de los sobrevivientes que lucharía por encontrar su lugar en la historia. En efecto, desde la transición democrática a esta parte ha habido transformaciones sustanciales en el tratamiento del tema de los derechos humanos y se ha construido un claro consenso en torno a ellos y la penalización de los responsables de haberlos violado. Esto quedó demostrado en la repulsa social que despertó el fallo de "2x1"en 2017, que habilitaba a los presos por crímenes de lesa humanidad a gozar de los beneficios de acortamiento de penas vigentes en el derecho penal común (Devoto, 2018: 3-4).

V. Conclusiones

En este trabajo recuperamos los sí mismos de los presos políticos y exiliados de la dictadura y luego nos adentramos en el "nosotros" que construyeron. Encontramos allí una serie de referencias al pago chico sobre las cuales nos detuvimos, para analizar los modos en los cuales la sociedad santafesina se apropia de un pasado traumático[27]. Por esta vía reconstruimos una serie de aristas poco estudiadas sobre el pasado regional, a la vez que reflexionamos sobre la relación entre memoria e historia en contextos situados. Sobre este último punto, que es el que nos moviliza, nos detendremos a continuación.

Desde el retorno de la democracia los relatos de los exiliados y presos políticos de la última dictadura cívico- militar han disputado la teoría de los dos demonios apelando a distintas estrategias colectivas e individuales. El campo social y político no ha sido ajeno a este desafío, sin embargo la impronta de esta construcción sigue permeando las interpretaciones del pasado reciente. Esto cobra particular vigencia cuando se acerca la efeméride del 24 de marzo, y con ella la batahola de intervenciones de memoria en la esfera pública, donde participo como docente y como ciudadana.

Este año trabajamos con otros compañeros un taller de memorias en una unidad penal donde los presos narraron que tenían "a dos genocidas" en su pabellón, a la par que ubicaban la última dictadura en un momento incierto de la historia argentina. Su destreza para conceptualizar no iba acompañada de una ubicación temporal semejante. En ese mismo contexto, uno de los individuos privados de libertad rememoró su paso por el ejército (como soldado, a inicios del milenio) y exaltó el

27Hablamos de pasado "traumático"

aura de respeto que despertaba Videla aún en su lecho de muerte en el hospital militar. Recordaba la estampa del represor y la veneración que él -y todo el personal de la fuerza- le profesaba. Para este estudiante la cárcel fue el lugar donde pudo empezar a contemplar la posibilidad de inscribir a Videla como responsable de un plan genocida. En ese mismo encuentro en el penal otro de los internos, que se manejaba como un miembro de los servicios de inteligencia, nos preguntó los apellidos a los docentes y luego de ello ofreció información adicional sobre nuestras propias historias de vida. También aludió a literatura testimonial de presos políticos y procuró intimidarnos.

Al día siguiente replicamos el mismo taller en las aulas de la universidad pública, donde los estudiantes ingresantes plantearon "que hubo dos bandos", pero también aportaron los conceptos de "dictadura" y "terrorismo de estado" para leer el período 1976-1983. No obstante, todos los talleristas –los de las aulas comunes y los privados de libertad-acordaban en que "la violencia guerrillera era la responsable del golpe de estado" y suponían que si Argentina contaba con veinticinco millones de habitantes en la época en cuestión, como mínimo el diez por ciento había abrazado las armas. Este cuadro se complejiza si consideramos que los asistentes a ambos talleres entendían que las víctimas eran sólo los desaparecidos, eclipsando bajo esa figura al arco de asesinados, presos políticos y exiliados de la última dictadura cívico-militar. En consecuencia, la pregunta por el rol de la sociedad sigue siendo, claro, una pregunta ausente.

Este tipo de construcciones son reveladoras de la "crisis de la presencia" que engendró la figura de la desaparición forzada. Como señala Kwiatowski, "desaparición y ausencia siguen amenazando, hoy,la posibilidad colectiva de imaginar la existencia continuada de nuestra sociedad en el tiempo de la historia"[28]. El pasado reciente sigue siendo incómodo, puesto que porta consigo un cúmulo de recuerdos inenarrables, que no por ello quedan fuera de la trama social compartida. La dictadura sigue proyectando una densa sombra sobre el presente, al punto que es posible reconocer que en la argentina hay una memoria emblemática que sigue anclada en la teoría de los dos demonios. En esta memoria se solapan –de forma irracional- los

28 Sobre los usos del concepto de "crisis de presencia" aplicado al caso de la desaparición forzáda, véase: Kwiatkowski, Nicolás, "La vida de los muertos está en la memoria de los vivos", en revista Politika, marzo 2018. Disponible on line en https://www.politika.io/en/notice/vida-los-muertos-esta-memoria-los-vivos

términos de genocidio[29]y guerra sucia, que proveen un marco lo suficientemente ecléctico y opaco para abordar la lesa humanidad.

29En este sentido, recuperamos los planteos compendiados en: Daniel Feierstein, El genocidio como práctica social. Entre el nazismo y la experiencia argentina. Hacia un análisis del aniquilamiento como reorganizador de las relaciones sociales, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007. No obstante, reconocemos los aportes y las disputas abiertas en el campo de las ciencias sociales, y de la historiografía en particular, entre los cuales es de destacar: Luciano Alonso, "La definición de las ofensas en el movimiento por los derechos humanos en argentina y la calificación de 'genocidio'", en Contenciosa, Año I, n° 1, segundo semestre 2013, disponible online.

Notas para el abordaje del fenómeno de la población obrera sobrante desde la perspectiva de la Teoría del Reconocimiento

RUBÉN ALEJANDRO PUCA VILTE
Universidad de Buenos Aires (UBA)[1]

Resumen

Aun cuando la determinación específica de su magnitud y su consecuente incidencia relativa en la estructura económica y social sea una tarea todavía no acabada, lo cierto es que la existencia misma de un sector de la población que es considerada como sobrante desde el punto de vista de las necesidades propias de la acumulación mundial de capital, es un dato de la realidad que, cuando menos, resulta difícil de cuestionar. Basta con evocar las cíclicas olas de desocupación masiva que acompañan a las también cíclicas crisis económicas, la actual crisis migratoria signada por el arribo de grandes masas de refugiados a Europa o la todavía persistente existencia de la pobreza e indigencia global, por citar algunos casos, para dar cuenta de que se trata de un fenómeno actual y medular en lo que respecta a la constitución del presente económico-social a nivel mundial. Con todo, lo que sí resultaría cuestionable no son los hechos en sí mismos sino la conceptualización que aquí se ofrece para dar unidad a esa multiplicidad de fenómenos en apariencia independientes: que tal variedad de problemáticas puedan ser legítimamente unificadas bajo la noción marxista de población obrera sobrante es algo que demanda una fundamentación. En ello consistirá, pues, el primer objetivo de este trabajo.

Con ello establecido, se pretenderá a continuación dar un primer paso hacia una comprensión de tal noción a partir de la perspectiva de la Teoría del Reconocimiento, tal como la toma, critica y desarrolla Axel Honneth. Más en específico, se tratará aquí de examinar si es posible enriquecer, desde la filosofía política, la noción de población obrera sobrante relacionándola con lo que el alemán ha de llamar patologías sociales, entendidas ellas como el producto de una sociedad fallida, en el sentido de que sus instituciones, costumbres y prácticas cotidianas no expresan la racionalidad que, el autor

1Abogado (UBA), estudiante de posgrado en la Maestría en Filosofía Política, dictada en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

sostiene, se encuentra ya contenida en tal sociedad. La hipótesis a defender será, por tanto, que el fenómeno de la población obrera sobrante se acentúa al tiempo que la acumulación de capital avanza, y ello se debe a que la lógica de la misma no expresa sino más bien contradice la racionalidad que se encuentra ya en germen en la sociedad contemporánea; a su vez se sostendrá que las instituciones que le corresponden a tal proceso de acumulación, por ende, reproducen asimismo tal contradicción.

Palabras clave: Población obrera sobrante / Teoría del Reconocimiento /Patologías Sociales

I. Introducción

Aun cuando la determinación específica de su magnitud y su consecuente incidencia relativa en la estructura económica y social sea una tarea todavía no acabada, lo cierto es que la existencia misma de un sector de la población que es considerada como sobrante desde el punto de vista de las necesidades propias de la acumulación mundial de capital, es un dato de la realidad que, cuando menos, resulta difícil de cuestionar. Basta con evocar las cíclicas olas de desocupación masiva que acompañan a las también cíclicas crisis económicas, la actual crisis migratoria signada por el arribo de grandes masas de refugiados a Europa o la todavía persistente existencia de la pobreza e indigencia global, por citar algunos casos, para dar cuenta de que se trata de un fenómeno actual y medular en lo que respecta a la constitución del presente económico-social a nivel mundial. Con todo, lo que sí resultaría cuestionable no son los hechos en sí mismos sino la conceptualización que aquí se ofrece para dar unidad a esa multiplicidad de fenómenos en apariencia independientes: que tal variedad de problemáticas puedan ser legítimamente unificadas bajo la noción marxista de población obrera sobrante es algo que demanda una fundamentación. En ello consistirá, pues, el primer objetivo de este trabajo.

Con ello establecido, se pretenderá a continuación dar un primer paso hacia una comprensión de tal noción a partir de la perspectiva de la Teoría del Reconocimiento, tal como la toma, critica y desarrolla Axel Honneth. Más en específico, se tratará aquí de examinar si es posible enriquecer, desde la filosofía política, la noción de población obrera sobrante relacionándola con lo que el alemán ha de llamar patologías sociales, entendidas ellas como el producto de una sociedad fallida, en el sentido de que sus instituciones, costumbres y prácticas cotidianas no expresan la racionalidad que, el autor sostiene, se encuentra ya contenida en tal sociedad. La hipótesis a defender será, por tanto, que el fenómeno de la población obrera sobrante se acentúa al tiempo que la acumulación de capital avanza, y ello se debe a que la lógica de la misma no expresa sino más bien contradice la racionalidad que se encuentra ya en germen en la sociedad contemporánea; a su vez se sostendrá que las instituciones que le corresponden a tal proceso de acumulación, por ende, reproducen asimismo tal contradicción. Así, la forma concreta que adopta tal hipótesis en la presente investigación es la siguiente: que el fenómeno de la población obrera sobrante representa la causa subyacente a las situaciones que Honneth identifica como expresiones de ausencia de reconocimiento.

Por lo tanto, en la ponencia que aquí ofrezco presentaré, luego de esta introducción (I), por una parte, un pequeño apartado metodológico donde se explicita el

enfoque de investigación adoptado y, asimismo, sus límites (II). A continuación, realizaré una reposición sintética de los elementos que considero relevantes para el establecimiento fructífero de una relación entre la noción marxista de población obrera sobrante (III) y la Teoría del reconocimiento de Honneth (IV). Efectuada dicha reposición, he de establecer la relación insinuada, tomando como criterio orientador la hipótesis ya aludida: que a la ausencia de reconocimiento le subyace como causa el fenómeno de la población obrera sobrante (V). Finalmente, a modo de conclusión he de sostener la plausibilidad de esta lectura así como también expondré cuáles son las vetas de investigación que se desprenden de ella y, por último, proyectaré el curso futuro de mi investigación (VI).

II. Aclaraciones metodológicas

A modo de declaración de principios, quisiera en primer lugar dejar expuesto sintéticamente cuál es la metodología que considero adecuada para el estudio de las relaciones sociales en general: considero que el análisis debe ser de carácter inmanente, esto es, partir del objeto de estudio mismo y, a partir de él, desplegar sus determinaciones.[2]Sin embargo, dado el limitado alcance de este trabajo (el cual se manifiesta desde un principio, pues por ello lo he titulado con el tímido sustantivo "*Notas*..."), considero que un proceder metodológico de ese tipo excede en demasía la propuesta aquí planteada. Es por ello que en esta ocasión he de conformarme con postular, a modo de hipótesis, una relación entre dos fenómenos que, al menos a priori, no parecieran estar intrínsecamente relacionados. Así, por lo pronto tal relación hipotética no será sino una relación externa entre estos fenómenos, es decir, una relación que no es propia de las cosas mismas sino que por el contrario ha sido establecida, con cierta cuota de arbitrariedad, por parte del autor de este trabajo.

Sólo si de tal ejercicio hipotético resultase que la relación entre tales fenómenos tiene un nivel de plausibilidad satisfactorio, habré de ensayar a continuación una indagación acerca de si tal relación puede efectivamente surgir del propio movimiento real de las relaciones sociales o si, por el contrario, la correlación encontrada entre ambos no resulta más que una coincidencia establecida a priori por mis intereses (y mis prejuicios) de investigación. Por supuesto, tal empresa, en caso de justificarse, deberá ser realizada en un trabajo posterior.

---

2 Para una crítica al método científico y una propuesta alternativa al mismo, ver: J. Iñigo Carrera, 2008, p. 237 y ss.

III. La noción de población obrera sobrante

Tomar como punto de partida la noción marxista de población obrera sobrante (*Surplusarbeiterpopulation*) implica necesariamente asumir un compromiso: el de afirmar la vigencia de dicha noción. Algo que, a su vez, significa indirectamente asumir como efectivamente acertado el diagnóstico de Marx relativo a la ley general que rige la acumulación en una sociedad capitalista: que en la misma medida en que se verifica un constante aumento en la composición orgánica del capital, asimismo se produce un crecimiento constante de la masa de población obrera sobrante (Marx, 2010, p. 803).

Ahora bien, emprender una defensa argumentativa de tal vigencia que sea adecuada al nivel de rigurosidad que exige la cuestión supera en demasía los límites de este trabajo (y, por cierto, las capacidades de su autor). Razón por la cual no se habrá de ensayar aquí tal argumentación.[3] Por el contrario, he de conformarme con apelar a la persuasión que genera la evidencia propia de los hechos más inmediatos a nuestra percepción. Inmediatos en sentido tanto geográfico como gnoseológico. Me refiero a los indicadores de desempleo, salario real y pobreza en Argentina. Considero, pues, que a partir de ellos, aunque sea indirectamente, es posible sostener con un alto grado de verosimilitud que en general se verifica, al menos en el país, el crecimiento de la población obrera sobrante.

Antes de ello, es conveniente realizar algunas precisiones respecto a la noción de población obrera sobrante a fin de determinar específicamente su concepto. Así, como se insinuó anteriormente, tenemos que al hablar de población obrera sobrante, nos referimos a un sector de la población que, con cada aumento de la composición orgánica del capital, se ve degradado en su subjetividad productiva y, eventual y paulatinamente, se ve expulsado del proceso de producción en la medida de que su participación en el proceso productivo se va tornando superflua (J. Iñigo Carrera, 2005, pp. 3-4). En palabras de Marx:

3Haciendo abstracción de las estimaciones a nivel mundial, para un mapeo y una clasificación de la población obrera sobrante en el plano local ver: Kabat, 2004; en el mismo sentido ver: J. Iñigo Carrera, 2005, p. 4. Y, en el mismo plano, una aproximación hacia la cuantificación de la población obrera sobrante puede encontrarse en: N. Iñigo Carrera, Cavalleri, & Murruni, 2010.

> "Como la demanda de trabajo no está determinada por el volumen del capital global, sino por el de su parte constitutiva variable, ésta decrece progresivamente a medida que se acrecienta el capital global [...]. Esa demanda disminuye con relación a la magnitud del capital global, y en progresión acelerada con respecto al incremento de dicha magnitud. Al incrementarse el capital global, en efecto, aumenta también su parte constitutiva variable, o sea la fuerza de trabajo que se incorpora, pero en proporción constantemente decreciente [...]. Esa disminución relativa de su parte constitutiva variable, acelerada con el crecimiento del capital global y acelerada en proporción mayor que el propio crecimiento de éste, aparece por otra parte, a la inversa, como un incremento absoluto de la población obrera que siempre es más rápido que el del capital variable o que el de los medios que permiten ocupar a aquélla. La acumulación capitalista produce de manera constante, antes bien, y precisamente en proporción a su energía y a su volumen, una población obrera relativamente excedentaria, esto es, excesiva para las necesidades medias de valorización del capital y por tanto superflua" (2010, pp. 783-784).

En suma, se trata de un sector de la población que se ve expulsado del proceso de producción social en tanto las innovaciones técnicas y tecnológicas lo tornan superfluo: esto es, en tanto que tales innovaciones permiten que la producción se realice con una menor proporción de mano de obra. Por supuesto, no se trata de un proceso lineal: el propio Marx señala que lo que hoy pueden significar innovaciones y, por ende, redundar en un aumento de la productividad del trabajo, mañana pueden transformarse en obstáculos para el acrecentamiento de la acumulación de capital (2010, pp. 773-774, nota "a" del traductor); algo que, claramente, genera fluctuaciones en la masa de población obrera sobrante. Con todo, lo que nos interesa destacar aquí es el hecho de que es el propio movimiento general de la acumulación capitalista, en su necesidad intrínseca de producir plusvalía relativa y, por ese medio, acrecentar el capital mismo (Marx, 2010, pp. 786-787); es tal movimiento, digo, el que genera de un modo inevitable y necesario una masa creciente de población obrera sobrante. Ella es, pues, una consecuencia propia de una sociedad organizada según el modo de producción capitalista.

Como afirmé más arriba, que existe tal aumento puede deducirse indirectamente si uno mira los índices de desempleo, salario real y pobreza en el país. Esto es así dado que aun cuando el descenso y ascenso de los niveles en tales índices acompañan respectivamente el ritmo de las crisis y posteriores recuperaciones económicas,

lo cierto es que, en el análisis más general y de largo plazo, la tendencia es hacia una degradación en las condiciones de vida de la población.[4] Por ejemplo, aun cuando en principio se verifica un aumento sostenido del empleo post 2001, lo cierto es que la tasa de desempleo más baja de la última década no logra descender hasta alcanzar siquiera los niveles más altos de desempleo que se registran en la década del ochenta (N. Iñigo Carrera, Cavalleri, & Murruni, 2010, p. 118); dicho de otro modo: se ha consolidado paulatinamente un aumento en el nivel de desempleo desde la década del ochenta hacia acá. Lo que necesariamente implica un aumento de una porción de la población que, al ser expulsada de la producción social, es determinada entonces como sobrante para las necesidades de la misma, que en esta sociedad no son otras que las necesidades del capital.

Por su parte, en lo que respecta al salario real, tenemos que la recuperación del mismo que se inicia en el año 2004 no llega a superar los límites del año 1998, a pesar de que la recuperación económica, en general, es sostenida. Dicho de otro modo, las recuperaciones del salario real no son suficientes como para alcanzar el piso anterior y, por ende, en el largo plazo se evidencia una constante caída del salario real, no obstante sus vaivenes(Kennedy, 2011, p. 304). En el mismo sentido, Iñigo Carrera, J., señala que otro claro indicio del aumento de la población obrera sobrante es el aumento del crecimiento del empleo (45%) comparativamente menor al del crecimiento de la población (49%) en el período que va de 1974 a 2004 (2007, p. 52). Si a ello se le agrega el hecho de que para el mismo período la masa salarial se reduce en un 38% (J. Iñigo Carrera, 2007, p. 51) la conclusión surge de suyo:

> "La multiplicación de la población sobrante para el capital empuja el salario real hacia abajo. A su vez, esta caída multiplica la oferta de fuerza de trabajo por parte de la familia obrera, ante la imposibilidad de sostener su reproducción con las fuentes de ingreso que tenía anteriormente. De modo que la situación de desempleo se torna más aguda todavía que la que muestra la apertura de la brecha entre el crecimiento de la población y el crecimiento del empleo, realimentando la caída del salario real"(J. Iñigo Carrera, 2007, p. 52).

Finalmente, una similar limitación en la recuperación se verifica en los indicadores de pobreza, puesto que si bien producto de la recuperación económica post-

4 Para un análisis más extenso y detallado de estos índices y su relación con el crecimiento de la población obrera sobrante ver: Puca Vilte, 2017b, pp. 144-148. Lo que sigue a continuación es un extracto sintetizado y reformulado de lo allí argumentado.

2001 se registra un descenso del índice de pobreza, lo cierto es que, considerado el largo plazo, esa disminución no supone de ningún modo un regreso a los niveles anteriores: "en 1974 en el conurbano bonaerense sólo 5,8% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza; en 1980 alcanzó a 12,8%; en 1982 llegó a 37,4%; en 1985 bajó a 24%; en 1987 volvió a crecer hasta 33,1%" (N. Iñigo Carrera et al., 2010, p. 130). Si la nota principalmente distintiva de la población obrera sobrante es que no pueda reproducir su vida de un modo normal por haber sido privada de su subjetividad productiva, entonces el aumento de la pobreza estructural resulta un fuerte indicio de que se está consolidando cada vez más como sobrante un creciente sector de la población.

IV. La teoría del reconocimiento de Axel Honneth

La originalidad de la teoría del reconocimiento de Honneth, tal como es desarrollada en su libro *La lucha por el reconocimiento*, radica, primero, en rastrear en los escritos del joven Hegel la génesis y el desarrollo de la concepción de la lucha como una forma práctica e intersubjetiva de búsqueda de reconocimiento. Sostiene el autor que Hegel lleva ello a cabo, por una parte, echando "mano del modelo hobbesiano de una lucha entre los hombres" (Honneth, 1997, p. 19); por otra parte, reinterpretando la doctrina del reconocimiento de Fichte, para resignificar el concepto hobbesiano de lucha (Honneth, 1997, p. 26) y, por ende, entender el movimiento del reconocimiento como consistiendo "en un proceso de etapas de reconciliación y de conflictos, separados unos de otros" (Honneth, 1997, p. 28). Así, el giro de la lucha por la autoconservación hacia la lucha por el reconocimiento queda efectuado, pues:

> "Si los sujetos deben abandonar y superar las relaciones éticas en que originariamente se hallan porque no encuentran plenamente reconocida su identidad particular, entonces la lucha que de ahí se deriva no es un conflicto por la autoconservación física; es más bien uno de índole práctica que estalla entre los sujetos, un acontecimiento ético, en tanto que tiende al *reconocimiento* subjetivo de las dimensiones de la individualidad humana" (Honneth, 1997, pp. 28-29).

Finalmente, sería la categoría de "Espíritu" la que desviaría a Hegel de esta primera comprensión y lo que, al entender de Honneth, imprimiría al modelo de

una lucha por el reconocimiento una muy diferente configuración. Sin embargo, este último viraje no resulta relevante para la cuestión que aquí nos atañe.[5]

En adelante, la intención del autor será actualizar el contenido sistemático de la teoría del reconocimiento hegeliana pero deshaciéndose de sus premisas metafísicas en tanto que ellas "son inconciliables con las condiciones teóricas del pensamiento actual" (Honneth, 1997, p. 85). Tal enfoque se mantiene en sus posteriores estudios de la *Filosofía del Derecho* hegeliana. Así, en un artículo titulado *El reino de la libertad realizada*, Honneth sostiene que "las determinaciones hegelianas de libre albedrío y sus realizaciones ulteriores en la filosofía del derecho pueden ser plausibles sin tener en cuenta las premisas ontológicas en las que su proyecto de sistema está anclado" (Honneth, 2016, p. 31). En el mismo sentido, en *Sufrimiento e indeterminación*, el autor sostiene que "hoy en día, ni el concepto de Estado de Hegel, ni su concepto ontológico de espíritu, me parece que sean en modo alguno rehabilitables" (Honneth, 2016, p. 57). Por lo que queda en evidencia de qué modo Honneth se apropia y, a la vez, se distancia de la filosofía política hegeliana.

Con todo, es a partir de tal enfoque que el alemán ha de emprender como desafío teórico la reconstrucción de la *Filosofía del Derecho* hegeliana entendiéndola a ella como una teoría normativa de la justicia social (Honneth, 2016, p. 76). De tal empresa, lo que resulta relevante para mi análisis es la noción de distorsiones patológicas. Para llegar a ese punto, el autor primero retoma los capítulos del Derecho, la Moralidad y la Eticidad de la *Filosofía del Derecho* de Hegel para recaracterizarlos como esferas necesarias de la autorrealización (Honneth, 2016, p. 77 y ss.). La sucesión de las esferas tiene un sentido progresivamente sistemático, por lo que sólo en la tercera se concluiría el sistema. Es así que Hegel:

> "intenta circunscribir al «lugar» adecuado el «derecho» específico de los dos modelos incompletos de libertad, mediante la prueba de los daños sociales a los que conduciría su respectiva aplicación totalizante: con la absolutización de una de aquellas dos representaciones de la libertad individual, ya sea su versión como pretensión jurídica o su equiparación con la autonomía moral, sobrevienen respectivamente, y así reza el argu-

5 No obstante, cabe señalar que el propio autor, en escritos posteriores, ha revisado su postura al respecto. Así, en un prefacio escribe "Whereas in *The Struggle for Recognition* I had still assumed that only Hegel's Jena lectures contained coherent elements of a theory of recognition, after more intensive study of his mature writings I came to realize how wrong I had been. I no longer believe that Hegel sacrificed his initial intersubjectivism in the course of developing a monological concept of spirit; rather, Hegel sought throughout his life to interpret objective spirit, i. e. social reality, as a set of layered relations of recognition" (Honneth, 2012b, pp. vii-viii).

mento decisivo, distorsiones patológicas en la realidad social misma, que resultan por ello un indicador seguro y ciertamente «empírico» por el hecho de que los límites de los ámbitos legítimos de validez hayan sido traspasados"(Honneth, 2016, p. 82)

Independientemente de la configuración ulterior que toma esta reconstrucción normativa, el punto que aquí quiero destacar es el hecho de que la ausencia de reconocimiento redunda en una patología social, una patología de la libertad (Honneth, 2016, p. 89 y ss.). Esto es así dado que el reconocimiento es una de las condiciones para la esfera de la Eticidad (Honneth, 2016, p. 116 y ss.). Y, por ende, si es tal esfera la que "creando las condiciones de una realización de la libertad por igual para todos los miembros de una sociedad, *libera* de una patología social" (Honneth, 2016, p. 116, cursiva propia), se desprende que la ausencia de tal condición ha de redundar en la persistencia de tales patologías sociales.

Alejándome de la cuestión específica de la arquitectura de la *Filosofía del Derecho* hegeliana y de la reconstrucción normativa que hace a partir de ella Honneth, he de tomar esta noción de ausencia de reconocimiento para tender el puente entre el análisis de Honneth a partir del diagnóstico de época hegeliano y la noción de población obrera sobrante anteriormente sintetizada.

V. La ausencia de reconocimiento como expresión de la condición de sobrante

Lo que en un principio he tomado arbitrariamente como punto de partida he ahora de justificarlo. En tal sentido he de sostener que la elección de la noción de población obrera sobrante encuentra su razón de ser en que sirve como herramienta para ensayar una explicación holista de la realidad social: es decir, es útil para darle unidad a fenómenos en apariencia disímiles y distanciados entre sí. Así, como hemos visto anteriormente, el aumento del desempleo, la baja del salario real y el aumento de la pobreza estructural se han podido englobar de manera coherente como expresiones de un mismo fenómeno: el de la población obrera sobrante. En este sentido, es importante resaltar lo siguiente: la noción de población obrera sobrante no es descriptiva (como si lo es, por ej., la de desempleo), sino más bien explicativa, pues ella da cuenta de cuál es la causa que motiva que se verifiquen los fenómenos descriptos por los índices de desempleo, salario real y/o pobreza. Con ello en mente, en lo sucesivo sostendré que este carácter explicativo y holista de la noción anteriormente referida extiende su alcance también hacia lo que Honneth

identifica como sufrimiento de indeterminación por ausencia de reconocimiento. Esto es, postularé al proceso de creación, consolidación y crecimiento de la población obrera sobrante como causa subyacente a la ausencia de reconocimiento en las distintas esferas sociales de desempeño intersubjetivo.

Pues bien, independientemente de las limitaciones que implica el restringir la comprensión de la esfera de la Eticidad a la consideración exclusiva de la Familia, la Sociedad Civil y el Estado como "los únicos ámbitos de práctica en los que, en su época, actuaban conjuntamente del modo exigido la autorrealización, el reconocimiento y la formación" (Honneth, 2016, p. 128); independientemente de ello, digo, lo cierto es que pareciera ser que al interior de la Eticidad es donde hemos de encontrar los ámbitos donde se desarrollan plenamente las relaciones de reconocimiento. Por consiguiente, a continuación he de extraer por la negativa cuáles serían las situaciones de ausencia de reconocimiento que se podrían generar en cada ámbito y, a partir de ello, examinar si tales situaciones pueden ser explicadas a partir de la noción de población obrera sobrante.

En lo relativo al ámbito de la Familia, Honneth es claro respecto a lo que generaría la ausencia de reconocimiento, pues sostiene que "sin el reconocimiento intersubjetivo al que llegan los impulsos en el espacio interior familiar no sería posible en absoluto la formación de una «segunda naturaleza», de un fondo compartido socialmente de hábitos de acción y actitudes" (2016, p. 129). Así, la ausencia de reconocimiento impediría el desarrollo de las potencias intersubjetivas propias de cualquier ser humano; la educación del niño en el seno familiar, por ejemplo, resultaría deficitaria, con todo lo que ello conlleva para su posterior desempeño en el ámbito social; de hecho, es la propia relación del niño con un otro lo que posibilita el desarrollo de sus competencias sociales, por lo que si tal relación de reconocimiento se distorsiona, lo mismo ha de pasar con tales competencias.[6] En este aspecto, la condición de sobrante para las necesidades del capital puede bien entenderse como una posible causa de este tipo de distorsiones, pues la imposibilidad de reproducir de modo normal la vida biológica atenta contra el desarrollo pleno del entorno familiar; más aún, puede llegar a impedir su constitución misma.[7]

Por otra parte, aun cuando el propio Hegel señala la naturaleza contradictoria de la Sociedad Civil), lo cierto es que en ella se encuentra también un ámbito de

6 Para una exposición detallada de este último aspecto, ver: Honneth, 2012a, p. 60 y ss.

7 En otro trabajo he tratado de demostrar cómo la degradación de las condiciones de vida de la clase obrera que comporta el que un amplio sector de ésta sea determinada como sobrante para las necesidades del capital implica asimismo una degradación en sus condiciones de reproducción biológica, llegando al punto extremo de imposibilitar dicha reproducción (Puca Vilte, 2017a).

reconocimiento, pues tal contradicción implica que al mismo tiempo que desgarra el vínculo intersubjetivo también promueve el ámbito para la realización del individuo pero ello, en última instancia, redunda en una realización intersubjetiva a través de la mediación del mercado y su capacidad de satisfacer múltiples intereses (Honneth, 1997, pp. 130-131). La ausencia de reconocimiento en tal ámbito, por ende, implicaría no sólo una incapacidad de perseguir los intereses individuales sino también una incapacidad de realizarse intersubjetivamente a través de la mediación del intercambio de mercancías en la Sociedad Civil. Esta situación también podría explicarse a partir de la consideración del fenómeno de la población obrera sobrante, dado que la imposibilidad de reproducir la vida de un modo normal que tal fenómeno conlleva tiene como consecuencia una participación deficiente en el mercado: el consumo de esta porción de la clase obrera se encuentra tanto más restringido cuanto más acentuada sea su condición de sobrante. Más aún, la expresión más extrema y propia de la determinación de sobrante es la incapacidad de participar siquiera en el mercado de trabajo, esto es, la imposibilidad de vender la única mercancía de la que no ha sido expropiada la clase obrera: su fuerza de trabajo, su propio cuerpo.

Finalmente, en lo que respecta al ámbito del Estado, este tiene por función "conceder [...] posibilidades alternativas de ejecución de los asuntos «públicos», para que pueda efectuar «el ser humano ético, además de sus finalidades privadas, una actividad universal»" (Honneth, 2016, p. 133). En este punto, la condición de sobrante también puede postularse como causa, especialmente si se presta atención al fenómeno de la inmigración, puesto que ella:

> "reproduce las fronteras nacionales como una diferenciación de ciudadanía al interior de la clase obrera explotada por el capital en un mismo país. Por su medio, el capital traslada una superpoblación latente en su país de origen, al país donde la necesita como fuerza de trabajo portadora de una subjetividad productiva degradada que complemente a la local [...] la ciudadanía se levanta así como un justificativo para la desigualdad" (J. Iñigo Carrera, 2008, p. 74)

Así, el fenómeno de la inmigración posibilita que haya una reproducción diferenciada entre los distintos fragmentos de la clase obrera. El punto que nos interesa aquí es el hecho de que la carencia de ciudadanía de los inmigrantes implica no sólo una degradación de sus condiciones de vida sino asimismo la posibilidad de participar políticamente del ámbito social en el que se desempeñan. En este punto también se expresa esta ausencia de reconocimiento por medio de la exclusión que im-

plica el ser población obrera sobrante que ha inmigrado en búsqueda de reproducir su vida.

Como se ve, la noción de población obrera sobrante permite explicar cuáles son las causas que generan la ausencia de reconocimiento en las distintas esferas de la Eticidad que estudia Honneth. Por otra parte, si volvemos a lo postulado en *La lucha por el reconocimiento*, tenemos que a cada esfera de la Eticidad le corresponde una forma de reconocimiento (a la Familia el amor, a la Sociedad Civil el derecho y al Estado la solidaridad) al propio tiempo que le corresponde una forma específica de ausencia de reconocimiento (respectivamente, maltrato y violación de la integridad física; desposesión de derechos y exclusión; indignidad e injuria) (Honneth, 1997, p. 159). Y ello bien se condice con lo que acabamos de desarrollar teniendo en consideración lo que Honneth postula en torno a la *Filosofía del Derecho* hegeliana. Así, pareciera que, desde este enfoque, resulta relativamente plausible postular el fenómeno de la población obrera sobrante como causa subyacente a la ausencia de reconocimiento.

VI. Conclusiones preliminares

A partir de todo lo desarrollado, estoy en condiciones de afirmar que lo que Honneth vislumbra, a través de su teoría del reconocimiento, como distorsiones patológicas que ocurren en el ámbito político-social por ausencia de reconocimiento, pueden derivarse de un modo causal del hecho de que se haya verificado en tal ámbito un proceso de creación, consolidación y crecimiento de la población obrera sobrante.

Por otra parte, considero pertinente señalar que la simultánea ausencia de reconocimiento en las tres esferas de la Eticidad podría postularse como el efecto o síntoma más propio del fenómeno de la población obrera sobrante puesto que sólo tal incapacidad de reproducir la propia vida puede explicar distorsiones patológicas en todos los ámbitos al mismo tiempo. A la inversa, resulta difícil imaginar cómo es que un sujeto que pertenezca a tal sector de la población pueda desarrollar de un modo pleno su subjetividad en siquiera uno de los ámbitos revistados. Esto, por supuesto, suscita una nueva e interesante veta de investigación.

Por lo demás, volviendo sobre la cuestión metodológica, considero que aun cuando no se haya efectuado un análisis a partir de las relaciones sociales mismas sino más bien sólo un ensayo de plausibilidad de una relación postulada a modo de hipótesis (y, por ende, de un modo externo a las relaciones mismas); considero,

digo, que sí podría adelantarse como resultado del ejercicio analítico que se realizó a lo largo de este trabajo lo siguiente: que si siguiendo a Iñigo Carrera, J., postulamos que existe una relación de *unidad* intrínseca entre las relaciones económicas y las relaciones jurídico-políticas(Iñigo Carrera, 2012, p. 14), entonces resulta que lo que Honneth conceptualiza como patologías de la libertad no es más que la forma político-jurídica de manifestarse del fenómeno de la población obrera sobrante. De todos modos, que ello sea así, ha de determinarse sólo si se emprende la investigación con el método del que aquí, por el momento, se ha prescindido. Para ello, es preciso un estudio más profundo de la teoría del reconocimiento de Honneth y de las relaciones sociales propias de la sociedad capitalista. Destinaré mis futuros esfuerzos a dicha empresa.

VII. Bibliografía

Honneth, A. (1997): *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica.

--- (2012a): *Reificación. Un estudio en la teoría del reconocimiento*. Buenos Aires: Katz.

---(2012b):*The I in We. Studies in the Theory of Recognition*. Great Britain: Polity Press.

---(2016): *Patologías de la libertad*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Las cuarenta.

Iñigo Carrera, J. (2005): La fragmentación internacional de la subjetividad productiva de la clase obrera. Presentado en 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires. Recuperado a partir de http://www.aset.org.ar/congresos/7/12032.pdf

--- (2007): *La formación económica de la sociedad argentina. Vol. 1 – Renta agraria, ganancia industrial y deuda externa. 1882-2004*. Buenos Aires: Imago Mundi.

--- (2008): *El capital: razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*. Buenos Aires: Imago Mundi.

--- (2012): Acerca del carácter de la relación base económica – superestructura política y jurídica: la oposición entre representación lógica y reproducción dialéctica. En *Relaciones económicas y políticas. Aportes para el estudio de su unidad con base en la obra de Karl Marx* (pp. 8-19). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.

I**ñigo Carrera, N., Cavalleri, E., & Murruni, M**. (2010): La superpoblación relativa en Argentina actual: un ejercicio de medición. *PIMSA Documentos y Comunicaciones*, *77*, 105-162.

Kabat, M. (2004): La reserva. Mapeo de las capas obreras desocupadas. *El Aromo*, *10*. Recuperado a partir de http://razonyrevolucion.org/la-reserva-mapeo-de-las-capas-obreras-desocupadas/

Kennedy, D. (2011): *Economía política de la contabilidad social: vínculos entre la teoría de la riqueza social y sus formas de cuantificación. Tesis doctoral Nº 001501/1208 de la Facultad de Ciencias Económicas*. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires. Recuperado a partir de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1208_KennedyD.pdf

Marx, K. (2010): *El Capital. Tomo I: El proceso de producción del capital.* (Vol. 3). México: Siglo XXI.

Puca Vilte, R. A. (2017a): Acerca de la degradación de las condiciones de reproducción biológica de la clase obrera. *En Letra*, *8*, 178-198.

--- (2017b): Acerca de la relación entre el aumento de la población carcelaria y el aumento de la población obrera sobrante. *En Letra. Derecho Penal*, *5*, 126-154.

De Reutemann a Obeid. El PJ santafesino y la búsqueda de un candidato para las elecciones de 1995

MARIANO RINALDI
rinaldimariano22@gmail.com
Universidad de San Andrés UDESA - Universidad Nacional del Litoral UNL

Resumen

El estudio del Partido Justicialista santafesino para la década del noventa, en particular las elecciones de 1995 y la sucesión del gobierno de C. A. Reutemann a J. Obeid, nos lleva a preguntarnos sobre las características de dicho proceso transicional y las tensiones organizacionales del justicialismo provincial en la década de los años noventa. Esta ponencia forma parte de los capítulos 3 y 4 de mi tesis de grado, para aspirar al grado de Licenciatura en Historia. Dicha investigación se denominó: Los orígenes del reutemanismo 1990-1995.La investigación se basa en el análisis de documentos de prensa y actas oficiales.

La propuesta de este trabajo indaga al interior del justicialismo santafesino, que a comienzos de la década de los noventa atravesaba una fuerte crisis en su seno, pero que logró conservar el poder adaptándose a la coyuntura política y realizando cambios en su estructura interna. Dando origen, de esta manera, a un camino que tendrá como protagonista la emergencia progresiva de aquello que denominamos reutemanismo como una expresión del justicialismo santafesino. Para el año 1995, luego de un intento fallido de reelección por parte del oficialismo, se da inicio a un proceso que tiene como eje la búsqueda de un candidato a gobernador por parte de Creo en Santa Fe (sector liderado por Reutemann) teniendo profundas implicancias para este sector y para toda la estructura interna del PJ santafesino.

El enfoque de la presente ponencia estará dado por el funcionamiento del partido, sus dirigentes y las prácticas políticas que se generaron en torno a la organización del justicialismo santafesino en los tempranos años noventa. Siguiendo a Levitsky (2003) entendemos que el partido justicialista es una organización compleja con una dinámica propia y no simplemente un partido con una estructura verticalista, monolítica y estáti-

ca.[1] Es decir, se compone de múltiples actores con objetivos diversos, que rivalizan entre sí, donde la dinámica intrapartidaria limita la capacidad de ejecutar estrategias. El control de recursos de poder permite a ciertos actores desequilibrar en su favor los juegos de poder, o sea disponer de un recurso que permita que se pueda utilizar ante la incertidumbre que plantea el entorno de un partido y la adaptabilidad y funcionamiento como estrategia de supervivencia.

De esta manera, un enfoque donde el cambio partidario[2] este centrado en la organización presupone que, si bien los dirigentes que procuran incrementar su poder político deben responder a los cambios impuestos desde el entorno exterior, las estrategias que elijan para lograrlo y su capacidad para ejecutarlas están mediadas por las estructuras organizativas de sus respectivos partidos.

Palabras Clave: Democracia/Transición/Justicialismo Santafesino

1Levitsky, se aleja de los enfoques que trata a los partidos como actores racionales unitarios, presuponiendo que estos perseguirán estrategias de maximización de votos o cargos públicos o serán eliminados a través de elecciones. Más bien el autor considera que en un ámbito de fuerte rivalidad interna, se debe considerar la adopción de una estrategia como el resultado de un proceso que debe explicarse.

2Los cambios pueden venir del entorno electoral (electorado o la competencia con otros partidos) o el entorno económico (medidas neoliberales) Aunque los análisis centrados en esos contextos dan resultados muchas veces específicos y tiene dificultades en explicar desenlaces divergentes de entornos similares.

Introducción

El 12 de octubre de 1993 el Congreso Nacional del PJ da explicito apoyo a la reforma constitucional nacional y reelección presidencial. Los 600 congresales de todo el país se reúnen a convalidar el pedido, impulsado por el gobernador de Bs. As. y presidente del partido, Eduardo Duhalde.[3]Días antes, el Congreso Partidario provincial también ratifica su apoyo a la reforma constitucional y reelección del gobernador. La política provincial se encuentra en un momento de inflexión. El artífice de esta coyuntura es el PJ provincial, con sus estrategias por realizar ante los desafíos que se le presenta, buscará los caminos que creerá más acertados a la hora de lograr su objetivo reeleccionista.

El mayor escollo que tenía el oficialismo provincial a la hora de lograr el proyecto de reforma constitucional era lograr su media sanción en la Cámara de diputados.La oposición tenía el número suficiente para hacer dificultosa la tarea de obtener los dos tercios requeridos, la negativa de la UCR[4] debido principalmente al sistema de distribución de convencionales constituyentes propuesto por el PJ (donde 40 de ellos son para la primera minoría y 29 para distribuir entre el resto de los partidos)a los que se sumaban el resto de los partidos con representación legislativa: el PSP y el PDP.

El 14 de octubre de 1993 el Senado provincial da media sanción al proyecto de reforma constitucional, con 14 votos justicialistas a favor: 10 del bloque Creo en Santa Fe y 4 del bloque Solidarista. Los 22 diputados oficialistas del bloque Creo en Santa Fe buscan el margen de negociación que como integrantes de un mismo sector interno del justicialismo legitiman tener con el gobernador. Cada uno de ellos tienen una historia política partidaria distinta y diferentes grados de cercanía con el gobernador, esto provoca que el dialogo del bloque con el ejecutivo provincial sea complejo y por momentos nulo, generando una disidencia que finalmente se manifiesta a la hora de consensuar una estrategia en común. Sumado a que para principios de 1993 se conforman un nuevo bloque en la Cámara baja provincial, que al igual que en el Senado, tiene como nombre Solidarista e integran los diputados que

3 Dejando "encorsetadas" las aspiraciones de los senadores Antonio Cafiero, Enrique Bordón y Alberto Rodríguez Saá. Por sus negativas dentro del PJ a la reforma y reelección.

4 El "no" de la UCR apuntaba a saber si en la negociación con el PJ, este eliminaba la Ley de lemas en la provincia.

habían llegado a la legislatura con otros sublemas justicialistas. Lo cual gravitara constantemente con los diputados del bloque Creo en Santa Fe quienes sienten la distancia impuesta por el gobernador y su entorno inmediato representado por las autoridades máximas del Consejo Provincial justicialista.

Reutemann como presidente del Congreso provincial del PJ[5], decide impulsar un plebiscito de manera paralela con el nacional con boleta electoral única en conjunto con la nacional.[6]Desde el partido se conforma el denominado "comando del sí" integrado por los vicepresidentes partidarios Miguel Ángel Robles, Jorge Obeid y Jorge Georgetti. Los senadores nacionales: Luis Rúbeo y Jorge Massat juntamente con los diputados justicialistas nacionales. También incluiría a comisiones departamentales de toda la provincia, integrada por intendentes, diputados y senadores provinciales.

Sin embargo, la conducción partidaria del PJ santafesino decide no seguir adelante con el plebiscito para la reforma constitucional provincial. En el documento esbozado por el Consejo Provincial, sus respectivas autoridades dejaban en claro: "Apoyar incondicionalmente la reforma de la Constitución Nacional, ratificar la voluntad del peronismo santafesino de reformar el texto constitucional provincial, aunque con un compás de espera en el que se seguirá trabajando por el consenso de dicha voluntad con el resto de las fuerzas políticas y a partir de ahí definir la necesidad de una posible consulta popular".[7]

Para el gobernador y su entorno inmediato, representado en las autoridades partidarias del justicialismo, no les había resultado favorable su estrategia de abrir el juego desde el partido hacia el resto de los sectores del justicialismo santafesino para así encarar su máximo objetivo de reformar la Constitución provincial. Es así como Reutemann y las máximas autoridades del PJ santafesino, proponen entablar un pacto con la oposición, principalmente con la UCR, a fin de lograr la reforma constitucional con la cláusula de reelección. En esta senda, se creó una comisión técnica pluripartidaria con el fin de analizar la reforma, integrada por todos los partidos políticos santafesinos con representación en la legislatura.

---

5 Reutemann había ganado las elecciones internas del PJ santafesino a comienzos de 1993. El Consejo provincial venia de sufrir una intervención desde su órgano supremo nacional en 1991.

6Es decir, la viabilidad de concretarse en la provincia está relacionado con lo que suceda a nivel nacional. Por un lado, se habla de un posible acercamiento de la UCR y el PJ a nivel nacional, un acuerdo entre sus mayores representantes, lo que anularía la consulta popular nacional.

7El Litoral 03/11/1993, Pág. 20

La búsqueda de reelección de Reutemann

A comienzos de 1994, Reutemann afirmaba que: "No están dadas las condiciones en Santa Fe para poder hablar de una reforma constitucional. No veo muy dispuestos a los partidos de la oposición, sobre todo hay un tema que les preocupa mucho que es la reelección. La base de la traba que dé inicio a un dialogo es la Ley de lemas, porque si usted se sienta a conversar y un partido le dice que derogue la ley y otro le dice que no, el arranque es complicado".[8]

Los sectores justicialistas que no pertenecían a Creo en Santa Fe, inmediatamente se negaron a "negociar" la ley de lemas, considerando la derogación de esta como algo imposible de realizar por ser la "carta de triunfo" del PJ santafesino.[9]Es más, algunos legisladores de Creo en Santa fe, se sumaban a la negativa de derogación del doble voto simultaneo. El diputado Del Bianco decía: "Reutemann aglutino a gran parte del peronismo santafesino, pero no a todo y que necesariamente tenemos que ver la forma de sumarlo. Yo no me animaría a decir que, en el futuro, sin Ley de lemas y con una sola candidatura podríamos ganar".[10] El diputado galvense estaba acompañando por Bermúdez, Bacalini, Dunda y Angelozzi, legisladores de la bancada oficialista de Creo en Santa Fe disidentes de su conducción.

El gobernador y su entorno inmediato tiene dos frentes que superar y así cumplir sus deseos reformistas. Uno de esos frentes lo representaba el pacto con la oposición, en especial con la UCR y dentro de este partido con el sector que lideraba el diputado nacional Uzandizaga. Sumado a esto, el otro frente a superar lo representa la dificultad de obtener los votos de los 28 diputados justicialistas en favor de la reforma si es que el precio por ello es la derogación de la Ley de lemas, a lo que ta-

---

8 El Litoral 07/01/1994, Pág. 18

9 El secretario presidencial Bauza y el ministro del interior Ruckauf se reunieron en BS AS junto a los presidentes del bloque de Creo en Santa Fe y Solidaridad, además del presidente de la cámara de diputados Bermúdez. Con el fin de discutir la Reforma Constitucional, reelección y Ley de lemas. El diputado Edgar López, perteneciente al bloque Solidarista decía: "Apoyamos la reelección de Reutemann. Nosotros no formamos parte de su staff, no queremos suicidarnos pues seguramente como ha sido hasta ahora no participamos de su estructura, pese a que somos del mismo partido. Por ello no vamos a claudicar y exigiremos la ley de lemas". El Litoral 18/02/1994, Pág. 6

10 El Litoral 05/02/1994, Pág.18

jantemente se oponen el bloque Solidarista y parte del bloque oficialista Creo en Santa Fe.

El 10 de abril de 1994 se celebran las elecciones para constituyentes nacionales, donde el PJ santafesino obtiene una clara mayoría frente a un arco opositor que se encontraba en la vereda de enfrente de la reforma constitucional.[11]El oficialismo buscaba interpretar la victoria en las urnas y conseguir el apoyo para la reforma constitucional tan ansiada por el oficialismo. Sin embargo, las voces opositoras seguían estando. La UCR exigía la anulación de la media sanción que poseía el proyecto de ley de reforma Constitucional provincial, como condición para entablar un acuerdo y formar parte de una comisión técnica pluripartidista.

El Presidente Menen advirtió "la dificultad que tenía Reutemann para consolidar su gestión debido a los obstáculos puestos por la legislatura santafesina". El senador provincial y cercano al gobernador, Jorge Georgetti, interpretaba estas apreciaciones presidenciales como: "un llamado a los legisladores justicialistas provinciales, ante la posibilidad de una reforma provincial, a que se encolumnen detrás de Reutemann".[12]

El Consejo Nacional Justicialista analiza la estrategia que seguirán sus convencionales en la Asamblea Constituyente nacional, pudiendo ser el espacio propicio para habilitar la reelección de los gobernadores justicialistas. Reutemann no era el único que se beneficiaría, también lo harían Duhalde -Bs. As- Ortega -Tucumán- y Moine -Entre Ríos- todos ellos sin posibilidad de reelección en sus provincias.

Las estrategias, desde la Nación, son por un lado la denominada cláusula transitoria, que tenía como antecedente la reforma Constitucional Nacional realizada en 1949. En ese año se incluyó la reelección en la Constitución de Santa Fe, al transformarse a las legislaturas provinciales en asambleas constituyentes y darle por única vez la posibilidad de reelección a los gobernadores provinciales. Por otro lado, la estrategia llamada "cláusula definitiva" o solución "in pectore" como la denominó el presidente Menem en una visita a la ciudad de Rosario[13] en donde se trataba de incluir, en plena Convención Constituyente, la reelección de los gobernadores en la

---

11 El PJ obtuvo 33,4 %, fue el partido más votado ya que el resto de los partidos lograron el 70% restante. La UCR obtuvo un 11% de los votos y el PDP se consolido como segunda fuerza con un 14%. De esta manera el PJ ubico a 9 convencionales de su lista encabezada por Reutemann .

12 El Litoral 04/05/1994, Pág. 22

13 Clarín 11/05/1994, Pág. 1

Constitución Nacional como norma definitiva dentro del capítulo de garantías ciudadanas. Las dos estrategias socavan de fondo lo pactado en olivos entre Menem y Alfonsín. Más aún, la primera sugiere abrir lo pactado en olivos, dejando la puerta abierta para que la oposición: Frente Grande y Unidad Socialista, pudiera pedir que se abra el debate sobre los 13 puntos pactados por justicialistas y radicales.[14]

En Santa Fe, el vicepresidente primero del PJ, Obeid decía: "Vamos a seguir proponiendo el tema de la cláusula, para así habilitar, desde la reforma nacional la reelección de los gobernadores. Por ahí no es lo más prolijo, pero es el único camino que nos queda ante la absoluta negativa de la oposición de la UCR, PDP Y PSP".[15]

La división dentro del bloque de constituyentes nacionales justicialistas, luego de la embestida de Duhalde en favor de una cláusula definitiva de reelección, fue tajante. El secretario de la presidencia, Bauza organizo una reunión en Capital Federal con los constituyentes del PJ, tratando de impedir la fractura interna del bloque.[16]

Reutemann y el Consejo Provincial Justicialista se pronuncian a favor de la reelección y su discusión en la convención reformadora, pero sin dar apoyo claro entre una cláusula transitoria o definitiva. El gobernador expresa: "Después de la reforma con reelección que habrá a nivel nacional, quedará un panorama muy desigual entre una provincia y otra. Es evidente que si hay gobernadores que no consiguen los consensos políticos dentro de sus provincias van a buscar otras formas. En el caso de Duhalde, con el consenso que cuenta y el caudal de votos, está en una posición que puede pelear su reelección si no es en una convención nacional es

---

14 Reavivando el enfrentamiento menemista entre sectores internos del Consejo Nacional del PJ. Kohan, secretario general del partido, proponía "abrir el paquete" que tratara la Convención Constituyente. Dejando de lado así el núcleo de coincidencias básicas entre el oficialismo y oposición, pactado en olivos, para eliminar la figura del ballotage y colocar la cláusula de reelección en las provincias. A esto se oponían los senadores E. Menem quien era presidente de la Convención Constituyente y conocedor de los límites de las negociaciones con la UCR y respetaba el pacto de olivos. Sin embargo, Bauza el secretario presidencial se manifestó a favor de la cláusula transitoria y reelección de los gobernadores En tanto el secretario técnico de la presidencia decía: "Es un tema que no está tratado en el pacto de olivos, pero que tampoco está excluido, tendremos que estudiarlo con el bloque de convencionales". Clarín 25/05/1994, Pág. 3

15 El Litoral 12/05/1994, Pág. 20

16 Dentro del bloque oficialista, habría entre 40 y 50 convencionales, sobre 138, que estarían en contra de la reelección automática. Si bien se privilegia el consenso y la disciplina de bloque, muchos de ellos no vacilan en "saltar el cerco" frente a una presión excesiva. El propio Alasino e incluso el senador pampeano Marín -anterior presidente del bloque- se mostraban contrarios a negociaciones que entorpezcan funcionamiento del bloque.

en otra provincial".[17] Reutemann dejaba en claro de esta manera que la propuesta de su par bonaerense respondía mucho más a una interna política de Bs. As. que, a una estrategia en conjunto, marcando así la particularidad de la interna santafesina en la cual está inmerso.[18]

Finalmente, las palabras del presidente Menem en contra de la cláusula definitiva de reelección fueron las que dieron por tierra las aspiraciones de los gobernadores a la hora de revalidar sus cargos. Menem reunido con el bloque de convencionales dejo en claro el objetivo de respetar el núcleo de coincidencias del pacto de olivos y una vez más Reutemann veía perder sus expectativas de ser reelegido. El presidente Menem decía:

> "Los gobernadores están a tiempo de hacer como Duhalde en Bs. As. y convocar a convenciones constituyentes. Reutemann es un gran gobernador y en la medida en que el salga a apoyar al PJ, no importa quién sea el candidato, el PJ va a mantener su caudal de votos y así lograr la victoria en 1995".[19]

Creo en Santa Fe tiene dos horizontes posibles en su futuro político: por un lado, la búsqueda de negociaciones con la oposición en pos de una reforma provincial por consenso o, por otro lado, buscar el candidato a la gobernación para 1995. Reutemann entiende que el Pacto de Olivos le da un paraguas para analizar de qué manera el acuerdo con la UCR podía repercutir en la provincia para elaborar una reforma provincial por consenso. También obliga al justicialismo santafesino a estructurar estrategias en conjunto, con un diálogo interno, de cara al futuro con o sin Reutemann.

Sin embargo, El 6 de octubre de 1994 la Corte Nacional da a conocer su fallo de rechazo unánime al pedido de reelección por parte del PJ santafesino. Señalando que los Estados provinciales son entidades previas a la configurada por la Nación y que la Constitución Nacional no se dictó para resolver el gobierno de las provincias. La Corte también sentó supremacía de la Constitución Nacional sobre los tratados

---

17 El Litoral 28/05/1994, Pág.1

18 Ocurre que hasta ese momento la provincia de Bs As debía resolver la reelección de su gobernador por vía de la constituyente que esta sesionando en la Plata. El sector que lidera Duhalde no logro obtener mayoría propia y la oposición se galvanizo en su contra. De allí su intento de clausula definitiva en la reforma nacional.

19 Clarín 06/06/1994, Pág. 1

internacionales como el pacto de Costa Rica. Reutemann acepta la derrota, aunque desligaba responsabilidad a su partido, compartía el criterio federalista de la Corte y además destacaba nuevamente la posibilidad de reformar la Constitución previo acercamiento a la oposición a través de un consenso interpartidario.[20] El intendente Obeid decía: "El camino que se abre y nunca se cerró es el del dialogo político. Hay que seguir conversando con los partidos de la oposición y sacar la ley de la necesidad de la reforma".[21]

La Corte Suprema de la Nación cerro un capítulo. Señalando que el artículo 64 de la Constitución no vulneraba ninguno de los principios institucionales de la provincia que hacen a la estructura del sistema adoptado por la Constitución Nacional, ni las garantías individuales, ni los derechos políticos que reconocen a los ciudadanos esta ley fundamental, y los tratados y convenciones sobre derechos humanos que con igual jerarquía incorpora la Carta Magna en su reforma introducida en 1994.

El mapa político del PJ santafesino cambia y tomo una dimensión inesperada, hasta ahora expectante ante la posibilidad de la reelección de Reutemann. Sin embargo, el gobernador decide retomar la presidencia del PJ, de la que se había alejado para conseguir su reelección y enviar un proyecto a la legislatura para derogar el artículo 15 de la Ley de Lemas, el cual permitía que sublemas de distintos lemas tribute para uno mismo. Reutemann decía ante un medio periodístico rosarino: "Doy por terminado los intentos de reelección y comenzara así la búsqueda del candidato a gobernador del sublema Creo en Santa Fe".[22]

Mientras tanto el otro referente de Creo en Santa Fe, Obeid, asentaba que: "El PJ santafesino no ha podido resolver el problema más grande que tiene que es el de la reelección. Un tema irresuelto que traerá problemas en el futuro, para cualquiera que llegue a la gobernación peronista o no peronista (...) por el momento no veo a ningún candidato más que el gobernador pese a que considero que Creo en Santa Fe fue un semillero importante de nuevos dirigentes justicialistas".[23]

Comienza así una carrera hacia las elecciones de 1995, donde los sectores que integran la coalición dominante del justicialismo santafesino buscaran los espacios

20 La Capital 06/10/1994, Pág. 3
21 El Litoral 05/10/1994, Pág. 5
22 Rosario/12 14/10/1994, Pág. 1
23 El Litoral 14/10/1994, Pág. 11

necesarios para dar comienzo a sus respectivas estrategias y dar "luz verde" a sus expectativas, aunque sin ninguna certeza, más allá de la que le otorga la propia estructura partidaria. En tanto Creo en Santa Fe comenzara su carrera interna para buscar el candidato que suceda a Reutemann al frente de la gobernación santafesina.

Las elecciones nacionales y provinciales de 1995

Para fines de 1994 la reelección de Reutemann estaba agotada. El duro revés, con la negativa desde la Corte Suprema de Justicia a los deseos de reelección, hizo que la interna del justicialismo santafesino estalle de cara a las elecciones de 1995. Hasta este momento los sectores del justicialismo, por fuera de Creo en Santa Fe, estaban expectantes ante la posibilidad de reelección, una vez cerrada esta iniciativa, la dinámica que tomo la interna partidaria marco el rumbo del PJ santafesino y de las estrategias del oficialismo de cara a los comicios de 1995.

El gobernador y presidente del PJ santafesino, Reutemann, venia acumulando candidaturas, todas ellas de índole nacional. La que más eco había logrado era la de acompañar a el presidente Menem en 1995 como su vicepresidente. El gobernador de la provincia de Bs. As, quien recientemente había logrado plebiscitar su reelección al frente de la provincia más importante del país, daba el aval a su par santafesino para ocupar la vicepresidencia de la Nación.[24] Sin embargo, Reutemann desestimaba estas propuestas y las catalogaba como "versiones y estrategias" diciendo: "Todas las mañanas me levanto con una nueva candidatura".[25]

Desde la secretaria de presidencia de la Nación, Bauza junto a la ex senadora provincial Liliana Gurdulich, apoyaban al actual intendente de la ciudad de Rosario, el socialista Héctor Cavallero, para que integre con un sublema propio el lema justicialista y presente su candidatura a gobernador. Alianza que era permitida por la ley de lemas en su artículo 15. El mismo presidente Menem se mostró favorable a dicha candidatura, sumado a que la agrupación sindical de los trabajadores metalúrgicos UOM, dirigidos por el sindicalista Eugenio Blanco, prestó su apoyo para que Cavallero integre un sublema dentro del justicialismo. Como también el presi-

24 Clarín 04/09/1994, Pág. 1
25 El Litoral 05/09/1994, Pág. 5

dente justicialista de la Cámara de diputados, Carlos Bermúdez, quien veía la oportunidad de ser candidato a intendente de Rosario y era también cercano al secretario presidencial, Bauza. El diputado rosarino decía: "Hoy hay un gran debate en el PJ santafesino, al margen de Creo que no es todo el peronismo, y consiste en cómo afrontar las elecciones. Hay quienes creen que solo con Creo en Santa Fe y otros no. Unos piensan que hay que cerrar el partido y otros pensamos en que hay que abrir las puertas".[26]

Las autoridades del PJ santafesino al reconocer el fracaso de la estrategia en torno a la reelección, no hacían otra cosa que poner de relieve las disidencias internas dentro de Creo en Santa Fe. Reutemann afirmaba: "Creo en Santa Fe no es propiedad mía, no está patentado, es un sublema que participo de las elecciones de 1991 y que mucha gente acompaño y, dicho sea de paso, mucha de esa gente, hoy no está. Hay un grupo de ellos, que no se abrieron, y hoy quieren participar de las elecciones de 1995. Serán ellos, el grupo "genuino" de aquello que empezó en 1991".[27]

Desde el resto de los sectores que integraban la coalición dominante del PJ santafesino las candidaturas empezaban a concretarse y salían a la luz sobre el paisaje político provincial. En tanto Reutemann exponía:

> "Quiero un peronista genuino, un pura sangre. Candidaturas no van a faltar, así que cada uno elegirá la estrategia que crea conveniente. El sublema Creo en Santa Fe no tiene candidatos todavía, hay bastante tiempo, así que creo que se puede armar una cosa bien hecha".[28] Mientras tanto, el presidente Menem se inclinaba a que Reutemann sea candidato senador nacional, restándole la posibilidad de acceder a la vicepresidencia nacional.[29]

La estrategia desde el Consejo Provincial justicialista fue conocida como la del mega-comando electoral, es decir, lograr aglutinar a todos los sectores internos del PJ, en un intento también de contener a todos los intendentes de la provincia. La estrategia acordada abarcaría las elecciones nacionales de mayo y las provinciales de septiembre de 1995.

---

26 El Litoral 10/11/1994, Pág. 13
27 El Litoral 04/01/1995, Pág. 22
28 El Litoral 18/10/1994, Pág. 20
29 Clarín 19/10/1994, Pág. 1

Sin embargo, legisladores provinciales disidentes critican tal estrategia por considerarla:

> "Poco operativa. Cambia para que nada cambie. Señalando al entorno del gobernador, Georgetti y Obeid, responsables del fracaso reeleccionista y precursores de esta idea electoral".[30]Dejando notar nuevamente la fractura política dentro de Creo en Santa Fe, por un lado, entre quienes conforman el entorno inmediato del gobernador y, por otro lado, legisladoresdel bloque oficialista en la Cámara de diputados.Estosesperaban señales desde el ejecutivo provincial, mientras que debatían la modificación del art. 15 de la Ley de lemas. Así, el legislador cercano a Reutemann y presidente del bloque Creo en Santa Fe, Leandro Gutiérrez, lo expresaba: "Los legisladores, tanto de Creo como Solidaridad, están pensando en diciembre de 1995. Considero la necesidad de que haya una señal de carácter político de parte del gobernador con respecto al futuro, si es que quiere destrabar en diputados. Todos quieren seguir en la política y por ello necesitan saber cuáles serán los pasos de nuestra línea".[31]

Una de estas señales a futuro, que deben responder las autoridades partidarias, refiere a los cargos electivos para diputados y senadores nacionales. Sobre si estos deberán elegirse por medio de una elección interna tal como lo exige la Carta Orgánica del PJ o se conformara una lista consensuada entre las autoridades del Consejo Provincial y el Congreso nacional del PJ. Esta última opción era propiciada desde la presidencia de la Nación mediante el "método político" del dos por dos: Dos candidatos de Reutemann y dos del presidente.[32]

A medida que pasaba el tiempo, se evidenciaba la imposibilidad de lograr una lista única y consensuada para diputados nacionales. Las autoridades nacionales y provinciales dialogaban de la mano del secretario de la presidencia, Bauza y el presidente del PJ santafesino, Reutemann, cada uno de ellos proponiendo candidatos ante el impredecible panorama que ofrecía el justicialismo santafesino.

Desde Rosario el sector que lidera el diputado Bermúdez propone competir en las internas partidarias, con su lista "Avancemos con fe hacia el 2000". El diputado y presidente de la Cámara baja, decía al respecto:

---

30 El Litoral 02/11/1994, Pág. 20

31 El Litoral 16/11/1994, Pág. 5

32 El puesto 1 y 4 eran: Obeid y Robles. El 2 y 3 eran: Rubeo y la intendenta María Cristina Benzo - allegada a el diputado nacional Lamberto.

> "Lo que pide el presidente es que la lista de diputados sea consensuada. Pero nosotros decimos que es la forma en que nos tengan en cuenta, porque por la unidad acá nadie ha venido haciendo nada. Me refiero a la conducción del partido (...) aquí hay que ver que no queremos el dos más dos, hay cinco cargos que ocupar, si hay voluntad hay consenso"[33].

Por otro lado, también desde Creo en Santa Fe y apoyando al vicegobernador Robles, el denominado Club del Sur, pedían por una lista consensuada entre todos los sectores del justicialismo santafesino, a la vez que mantenían cierta cercanía con el diputado Bermúdez, en la búsqueda de la representación política del sur provincial.

Finalmente, el PJ santafesino decide llamar a internas partidarias, para los cargos electivos a senador y diputados nacionales a comienzos de marzo de 1995. El resultado de la interna justicialista santafesina fue un triunfo del oficialismo, Creo en Santa Fe obtuvo cuatro candidatos a diputados por la mayoría, en cambio la lista número 4, liderada por el rosarino Bermúdez, obtuvo, por la minoría, un candidato a diputado. En concreto, Reutemann será el candidato a senador nacional y los diputados nacionales que aspiran a una banca conforman la lista integrada por: Obeid, Rubeo, Benzo, Speratti, Robles y Alarcón. El triunfo de Creo en Santa fe estaba a la vista, aunque no con la contundencia esperada por el gobernador en donde la hegemonía de la lista 2 era total y no cabían candidatos de la lista rival número 4. Paradójicamente esta última, en defensa del sur provincial, coloca a un candidato a diputado del norte provincial.

El compás de espera puesto por las elecciones nacionales del 14 de mayo, hacía que las definiciones en torno a las candidaturas provinciales tomen un ritmo desacelerado, pero no por ello inmovilizado. Las internas dejaron como consecuencia un tablero político que debía tenerse en cuenta a la hora de pensar el futuro y las estrategias que interpreten los cambios sucedidos en dicha competencia electoral.

Predomino un clima de incertidumbre caracterizado, por un lado, por la indefinición de un candidato de Creo en Santa Fe que suceda al gobernador y, por otro lado, las distintas candidaturas de los distintos espacios que componían la coalición dominante del justicialismo santafesino. Muchas de ellas con los avales necesarios

33 El Litoral 09/01/1995, Pág. 7

para convertirse en sublemas provinciales, como el caso del dirigente Carignano, el rosarino Cevallo, el diputado electo y senador nacional Rubeo y el intendente socialista de Rosario Cavallero, quien era apoyado por dirigentes nacionales de primera línea como Bauzá y Gurdulich.

Si bien el oficialismo gano la interna partidaria, la falta de definición a la hora de nombrar un candidato provocaba una presión dentro de este espacio y la aparición de candidatos desde el resto de los sectores que componían la coalición dominante, quienes veían la posibilidad de conformar un sublema provincial, pero que no podían negar la incertidumbre que provocaba el silencio de parte del oficialismo en cuanto a la formalización de sus candidatos.

Reutemann y su sector buscaban contemplar un candidato que proceda del sur provincial, para contrarrestar la adversidad electoral que le representaba este distrito. Sin embargo, tanto el oficialismo como aquellos dirigentes que no habían participado de la interna partidaria dentro de la lista número 4, que lideraba Bermúdez, coincidían en cerrar filas marcando un alejamiento a la figura de extrapartidario que representaba el intendente Cavallero.

Ante el triunfo de Carlos Menem como presidente de la Nación, en mayo de 1995, acompañado por el entonces ministro del interior y vicepresidente Carlos Ruckauf, el gobernador Reutemann aseguro que: "En esta semana se conocerá el candidato de Creo en Santa Fe para las elecciones provinciales".[34]

Las elecciones nacionales dejaron un panorama sombrío para el PJ santafesino.[35] La lista de diputados nacionales, encabezada por Obeid, saco 50.000 votos menos que la fórmula presidencial. Con un ajustado triunfo en los dos distritos electorales más importantes: La Capital y Rosario. Como resultado de esto, el PJ santafesino obtuvo cuatro lugares en el Congreso Nacional, quedando fuera de ca-

---

34 El Litoral 14/05/1995, Pág. 1

35 La fórmula Menem-Ruckauf obtuvo un amplio triunfo en Santa Fe. Alcanzo el 46,82% de los votos contra 37,39% de Bordón-Álvarez (FREPASO) y un 12,77% de Massacessi-Hernández -UCR- Lo destacable en la provincia es la cantidad de votos que obtuvieron la UCEDE y el Frente de Jubilados, los dos partidos llevaban en sus boletas como candidatos a presidente y vice a Menem-Ruckauf y sus propios candidatos a diputados. O sea, si restamos los votos que estos dos partidos sumaron al presidente Menem en su triunfo, alrededor de 148.000, el PJ santafesino cosecho un 37,27% quedando en un segundo lugar detrás del FREPASO que obtuvo un triunfo en 8 departamentos santafesinos: Iriondo, Rosario, Belgrano, Caseros, Constitución, San Lorenzo, San Jerónimo y San Martín. El PJ santafesino conservo su propio piso electoral del 32% al igual que en las elecciones de 1993 y a Convencionales Constituyentes de 1994.

rrera el vicegobernador Robles, quien inmediatamente se alejaría del partido, solicitando una licencia en sus funciones. Las disidencias dentro de Creo en Santa Fe eran cada vez más marcadas, a punto tal de convertirse irremediablemente en fracturas internas.

Robles decía:

> "Acá triunfó Menem, pero nosotros como partido hemos sido superados (...) los representantes del sur le hemos expresado al gobernador nuestra decisión de apoyar o no al candidato de Creo en Santa Fe una vez que se dé a conocer".[36] Mientras tanto el senador Georgetti opinaba: "El Consejo Provincial esta cohesionado bajo la figura de Reutemann y considera que los siete triunfos consecutivos en internas, provinciales y nacionales por esta conducción no pueden ser empañados por aquellos que quieren hacer derrotas de los triunfos".[37]

Dentro de Creo en Santa Fe las disidencias eran palpables, siendo que la indefinición del candidato a gobernador propuesto por Reutemann se hacía sentir cada vez con mayor fuerza.

Luego de las elecciones nacionales de mayo de 1994, Creo en Santa Fe propone como candidato a gobernador al intendente de la Capital provincial, Obeid, recientemente elegido diputado nacional. La candidatura es rechazada por el intendente santafesino y por dirigentes del sur provincial representados por el denominado club del sur bajo la figura del vicegobernador Robles. En tanto, el gobernador Reutemann inicia conversaciones con aquel grupo de intendentes justicialistas, nucleados alrededor de la Federación de Municipios, donde se encuentran entre otros: Perotti de Rafaela, el reciente diputado electo e intendente de Reconquista Speratti y Piaggio de Santo tomé. Sin embargo, este acercamiento se verá truncado por la cercanía de los intendentes con el diputado Bermúdez, que junto a los diputados Bacalini y Angelozzi, se promulgaban en la vereda de enfrente del gobernador.

El intendente de Santo Tomé, Piaggio, explicaba al respecto:

> "En este grupo no hay jerarquías (...) ni candidaturas definidas, ni de respaldar a alguien, mucho menos de presentar a un candidato a la gobernación. Estamos autocon-

36 El Litoral 18/05/1995, Pág. 5
37 El Litoral 19/05/1995, Pág. 12

vocados para charlar la posibilidad de un proyecto en común pero la intención no es desmantelar a Creo en Santa Fe".[38]

La postura de este sector es similar a la que llevaban adelante los dirigentes sureños integrantes del denominado Club del Sur, es decir, a la espera de la consolidación del candidato oficialista, dialogar con los sectores de la coalición dominante justicialista santafesina que potencialmente pueden conformarse en sublemas provinciales.

A partir de la negativa de Obeid se aceleró la búsqueda del candidato de Creo en Santa Fe. Con la certeza de que este debería ser del sur provincial y un "pura sangre" es decir, justicialista y de Creo en Santa Fe. Las especulaciones se vuelcan sobre los dirigentes: el ex diputado Baltuzzi, el diputado Venesia, el senador Echeverria. Mientras tanto, quien encabezaría la lista de diputados provinciales seria el mismo gobernador Reutemann.

Luego de un plenario partidario en la sede del PJ santafesino, Reutemann dio a conocer al candidato de su sector. Sería el binomio compuesto por: el senador Echeverria y el diputado Gutiérrez. Dos hombres de Creo en Santa Fe y cercanos al gobernador, el primero del sur y el segundo del norte provincial.

Respondiendo al cronograma electoral, que daba plazo hasta el 6 de junio para presentar los sublemas, el PJ santafesino inscribió 32 sublemas provinciales. Entre ellos: El gobernador Reutemann lidera dos sublemas: "Creo en Santa Fe" y "8 de septiembre". En tanto: "Frente de la esperanza", liderado por Bermúdez; "El poder de la gente" orientado por Lamberto; "Todos por Santa fe" estructurado alrededor de los intendentes nucleados en la Federación de Municipios; "Frente popular" liderado por el ex gobernador Vernet; "Unidos para Crecer" orientado por el dirigente Carignano; "Santa Fe en Acción" del ex concejal rosarino Evaristo Monti; "Santa Fe del trabajo" del ex ministro Cevallo.[39]

Sin embargo, el gobernador Reutemann pasaría por un obstáculo a la hora de consagrar a su candidato.[40] El entonces senador Echeverría, sería reemplazado fi-

---

38 El Litoral 03/05/1995, Pág. 8

39 Ni la UCEDE, ni el Frente de Jubilados concretaron alianzas con el oficialismo, siendo las fuerzas que llevaron la misma fórmula presidencial en mayo y que aportaron un importante caudal de votos para el triunfo de la formula Menem-Ruckauf.

40 El senador y candidato a gobernador, Echeverria, mantenía una deuda crediticia con el Banco Santa Fe S. A.que tomo un cariz público, forzando a "bajar" su candidatura por Creo en Santa Fe. Rosario12

nalmente por Obeid. Dejando notar una vez más las fracturas dentro de Creo en Santa Fe, se suma la decisión del vicegobernador Robles de alejarse del Congreso Provincial justicialista y se evidencia la solitaria posición del senador Georgetti, quien avalaba la candidatura de Echeverría en desmedro de dirigentes rosarinos como el exdiputado Baltuzzi y el diputado nacional Venesia.

El intendente de Santa Fe había rechazado en dos ocasiones la candidatura a gobernador ofrecida por Reutemann. Luego del fracaso de llevar adelante la postulación del senador Echeverría, Obeid decía al respecto:

> "Acá hay un hecho nuevo y es la renuncia de Echeverría y Gutiérrez a ser candidatos. A partir de acá se tendrán nuevas conversaciones por aparecer nuevas variables a tener en cuenta. De aquí no solo saldrá mi respuesta a si ser candidato sino también la fórmula de Creo en Santa Fe, conmigo o sin mi (…) en cuanto al reacomodamiento de dirigentes que antes estaban con nosotros, es decir, en Creo en Santa Fe, esperemos hasta el 15 de julio que es cuando cierran las listas completas. Puede haber sorpresas, lo digo por mi experiencia en temas electorales".[41]

Reutemann integraría la lista de Creo en Santa Fe, encabezando la lista de diputados provinciales. "Hay que poner todo en la cancha" expresaba el gobernador. En tanto, Obeid, invito públicamente al vicegobernador Robles a participar como candidato a diputado provincial, a lo que este respondió:

> "Que él pasó a cuarteles de invierno".[42]

La fractura entre los integrantes de Creo en Santa Fe era visible, los esfuerzos para consensuar candidaturas iban en esta dirección en el sentido de fortalecer el espacio: que el diputado Gutiérrez sea el candidato a senador por la Capital y al ex diputado provincial Baltuzzi el ofrecimiento de ser candidato a intendente de Rosario. En cuanto a la Capital, el candidato a su intendencia será el ministro de gobierno Rosatti. Todas estas candidaturas reflejan el intento de fortalecer Creo en Santa

---

11/06/1995, Pág 3 Echeverria era dueño de una empresa que fabricaba equipos para frio, bajo la firma Echeverria-Tosacano SRL, en la ciudad de Roldan. Se supo días después que además mantenía desde un tiempo, deudas previsionales de su empresa, según lo público la prensa provincial. El Litoral 13/06/1995, Pág. 7

41 El Litoral 15/06/1995, Pág. 5

42 El Litoral 17/06/1995, Pág. 22

Fe, debido a sus marcadas disidencias internas, las cuales ya no podían pasarse por alto.

Ante la confirmación de la formula gubernamental para las elecciones a gobernador por Creo en Santa Fe: Obeid-Venesia, el intendente rosarino, Cavallero, quien tributaba al lema justicialista junto al intendente de Rafaela, Perotti, decía al respecto: "Es un aporte positivo al lema, porque acá nadie gana con la bendición del presidente Menem sino con los votos de la gente".[43]

La candidatura de Obeid, representando al norte de la provincia y Venesia haciendo lo suyo con respecto al sur provincial, especialmente en Rosario, fue un oasis en medio de la tormenta e incertidumbre provocada por la ausencia de la formula oficialista. Como bien dejo expresado el gobernador en una entrevista televisiva:

> "En el campo se le pega al chancho para que grite y aparezca la madre".

Es así como desde Creo en Santa Fe, mediante el nuevo lanzamiento de candidatura del sector, se emprende una estrategia de aunar y un llamado a volver al espacio. El llamado de acercar a aquellos que habían formado parte de Creo en Santa Fe durante sus inicios. El intendente y candidato a gobernador, Obeid, decía: "Tengo la aspiración de que algunos de los sublemas se integren a nosotros, sobre todo de los que tienen origen en Creo, conversaciones con Lamberto y Bermúdez, así como también con Robles".[44]

Mientras tanto, Creo en Santa Fe lleva una sola lista oficializada en toda la provincia y no realizo acuerdos con otros sublemas justicialistas. La fórmula Obeid-Venesia será acompañada por una sola lista para diputados provinciales. Las variantes solo serán aceptadas a nivel departamental, donde la lista oficial puede apoyar a dos o más candidatos a intendente. En Rosario el apoyo sería para el exdiputado Baltuzzi, haciéndose extensivo para el defensor del pueblo, Nicotra, con su propio sublema "8 de septiembre". En cambio, en Santa Fe los esfuerzos están dirigidos para el ministro de gobierno, Rosatti.

Una vez oficializada la lista de diputados provinciales, lo que denotaba su confección es definitivamente un repliegue de Creo en Santa Fe sobre sus propios inte-

---

43 El Litoral 16/06/1995, Pág. 1
44 El Litoral 21/06/1995, Pág. 12

grantes, sobre todo de aquellos que tienen cercanía con la "mesa chica" del sector, con Reutemann y Obeid. La lista la encabezo Reutemann, luego la concejala de Rosario Gastaldi, el Ministro de Economía Mercier, el senador Giorgetti, el concejal santafesino Rubén Mehauod, Mónica González, los diputados Chipoloni y Esquivel, Nora Vallejos, el secretario del PJ Pfeiffer, Liliana Meotto, el intendente de Villa Gobernador Gálvez Pedro Rodríguez.

Todos los candidatos de Creo en Santa Fe, firmaron junto a Obeid y Venesia, un compromiso para eventuales futuras actuaciones si resultaban electos. El "acta de compromiso" señalaba que: "(...) los candidatos nos comprometemos a trabajar de manera conjunta y como un único equipo para conseguir los objetivos propuestos en la plataforma de Creo en Santa Fe".[45] Además del apoyo que recibió el sublema de Creo en Santa Fe desde BS AS, con la visita de su gobernador, Duhalde, quien aseguraba: "Estas elecciones son un episodio más en la vida de las instituciones democráticas. Pero es indudable que el justicialismo debe seguir vertebrándose de la mano del "Lole" Reutemann, que es el hombre llamado hacer esa tarea".[46]

A modo de cierre

De esta manera se cierra una etapa. Es decir, la confección de la lista de candidatos del sublema de Creo en Santa Fe da muestra del protagonismo que tiene dentro de la coalición dominante justicialista santafesina a la hora de competir en elecciones para cargos provinciales. Creo en Santa fe controlaba el Consejo Provincial justicialista. Sin embargo, desde ese espacio no lograba aunar a todos los sectores de la coalición dominante en su deseo de que estos se encolumnen detrás de su presidente, por el contrario, estos le disputaban el poder desde sus respectivos lugares.

Por otro lado, Creo en Santa Fe no era un sector homogéneo, ni inmovilizado; tal como señalamos dentro de él existían fuerzas internas, en tensión constante, a la hora de tomar las decisiones que hacían de este sector una fuerza dinámica e influyente para el resto de la coalición: que cambió a lo largo del período, tal como constatamos a lo largo de esta ponencia. No obstante, los integrantes de esta coalición

45 El Litoral 19/07/1995, Pág. 5
46 El Litoral 20/07/1995, Pág. 8

dominante del justicialismo provincial controlan puntos específicos de la organización interna según su lugar en la política provincial y así disputaban los espacios fundamentales haciendo de cualquier intento de hegemonía, por parte de sus líderes, un proceso de lucha interna con resultado desigual para cada uno de los sectores en pugna, modificando las relaciones de poder existentes dentro de la organización.

Bibliografía

Duverger, Maurice (1994): *Los Partidos Políticos*. Fondo Cultura Económica. México.

Maina, Marcelino (2016): *Una desorganización organizada: el PJ santafesino 1982-1987*. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

Nohlen, D. (1993): *Sistemas electorales y partidos políticos*. México. Fondo de Cultura Económica.

O'donnell, Guillermo (2007): *Disonancias: críticas democráticas*. Prometeo Libros, Buenos Aires.

Lesgart, Cecilia (2003): *Usos de la transición a la democracia*. Ensayo, Ciencia y Política en la década del 80', Rosario, Homo Sapiens.

Levitsky, Steven, (2003): *"La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista 1983-1999"* Buenos Aires, Siglo XXI.

Panebianco, Ángleo(2009): *Modelos de Partidos*, Madrid, Alianza.

Pucciarelli, Alfredo (2011): *Los años de Menem, la construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Robin, S. (1994): *Ley de lemas y dinámica del sistema de partidos en la provincia de Santa Fe*. En Estudios Sociales nº.6; págs. 85-97.

Sartori, G. (2000): *Partidos y Sistemas de Partidos*; Madrid; Alianza Editorial

La estabilidad de las coaliciones políticas. Elementos para su problematización

AMANCIO VÁZQUEZ
Universidad Nacional del Litoral (UNL) - Universidad Nacional de Rosario (UNR)

Resumen

Las coaliciones políticas entendidas en su sentido más amplio como uno o más partidos políticos formando un grupo (Bergman, 1995:29) suponen configuraciones de las más diversas: preelectorales, electorales, parlamentarias, de gobierno, etc. Lo cierto es que en cada una de estas modalidades las coaliciones han venido incrementando su relevancia en el funcionamiento de las democracias de todo el mundo tanto en los parlamentarismos como en los presidencialismos. En el caso nacional el fenómeno se ha disparado a partir del gobierno de la Alianza UCR-Frepaso (1999-2001). Siendo potentes herramientas para ganar elecciones, las coaliciones, en cambio, suelen mostrarse muy deficitarias en cuanto a su capacidad de perdurar en el tiempo. Es por esto que el tema de su estabilidad resulta siempre de gran interés académico y político. A partir de una investigación más amplia (tesis doctoral y proyecto CAI + D) esta ponencia presenta algunos elementos analíticos que bajo la forma de variables podrían ser de utilidad para la problematización de la cuestión.

Palabras Clave: Coaliciones Políticas/Estabilidad/Elementos analíticos

Encuadramiento

Las coaliciones políticas en su definición más amplia no son otra cosa que uno o más partidos políticos formando un grupo: "I shall speak of a coalition only when two or more political parties form a group". (Bergman 1995: 29). Y desde nuestro punto de vista (Vázquez: 2018, 2006) el grupo o alianza que configuran los partidos políticos coaligados constituyen una relación de poder basada en la negociación.

Como resulta evidente, para constituir una coalición política de cualquier tipo, es necesario negociar y toda negociación es esencialmente una relación de poder (Melo 1979). Y el poder, a través de la negociación, no sólo aparece al momento de conformación de una coalición, el poder es además el objetivo principal al que apunta toda alianza política. Por lo que puede decirse que la finalidad de las mismas es la creación o incremento de poder y –acaso esto es aún más importante– la lucha contra un poder ya existente al cual se quiere oponer. Efectivamente "la naturaleza de las coaliciones se comprende, en primer lugar, a partir de conocer aquello a lo que se oponen" (Ollier 2008:15).

De acuerdo a todo lo anterior, las coaliciones políticas, al ser manifestaciones concretas de poder, son sin lugar a dudas uno de los fenómenos más claramente representativos de los dominios de la ciencia política. Por otro lado como éstas,en sus distintas formas: pre y post electorales, informales, parlamentarias, de gobierno, etcétera; se han instaurado como la modalidad de participación por excelencia en las democracias occidentales, su abordaje desde la academia trasciende el plano teórico y tiene directas implicancias de orden práctico. En tal sentido, la cuestión de la estabilidad de las mismas es, una de las aristas del tema que mayor interés despierta.

Sucede que si bien las coaliciones políticas han demostrado ser potentes herramientas para ganar elecciones, imponerse en disputas legislativas o afrontar diversas instancias puntuales de la acción política, las mismas suelen mostrarse débiles en cuanto a su capacidad de mantenerse en el tiempo y soportar de manera equilibrada las distintas perturbaciones por las que se vean obligadas a transcurrir. En definitiva las coaliciones suelen ser inestables.

El tema de la estabilidad de las coaliciones políticas es amplio y complejo por la variedad de posibilidades que contempla. En efecto, una investigación en profundi-

dad necesitaría discriminar entre los diversos tipos de coaliciones y considerar en concreto las distintas variables que intervienen en el particular caso bajo estudio; como ser: el sistema político donde opera la coalición con su diseño institucional (forma de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos). Esta ponencia sólo se propone, tomando como insumos los resultados de otras investigaciones ya realizadas (tesis doctoral y proyecto CAI + D) el objetivo acotado de esbozar una introducción general al tema de la estabilidad de las coaliciones políticas. Para ello se limita a presentar algunos elementos de análisis que se estiman son relevantes para la problematización de la cuestión.

Elementos de análisis

Al entenderse, como ya se ha dicho, a las coaliciones políticas como un grupo formado por partidos políticos unidos por una relación de poder basada en la negociación; Los elementos de análisis que van a proponerse a continuación tienen su marco teórico de referencia en el Modelo Analítico para el estudio de la Negociación Política (MANP) (Vázquez 2006). El mismo destaca las variables más relevantes para entender cualquier proceso de negociación política.

Esquema del MANP

REQUISITOS	*Quantum de poder*	Son las cuotas de poder de las partes negociadoras, que requieren cierto equilibrio, de lo contrario no estarían dadas las condiciones para una relación de negociación, sino más bien para una relación de mando/obediencia.
	Complejo situacional	Es el ambiente, al que deben enfrentarse, las partes negociadoras. Está compuesto por la coyuntura de hechos de la realidad política en un momento determinado.
	Interés que afecte a las partes	Este es un elemento central, pues constituye el detonante para que se produzca toda negociación. Es lo que las motiva a conseguir el objetivo de la negociación, es decir a alcanzar un acuerdo acerca de estos intereses que las afectan.
	Grado de comunidad entre las partes	Otro requisito para que pueda darse la negociación es que las partes puedan confiar en los procedimientos de la negociación y estén dotadas de cierta flexibilidad en sus posturas. Lo que presupone que haya un mínimo de acuerdo básico acerca de algunos

		valores comunes.
PROCEDIMIENTO	*Discreción de los negociadores*	Es el secreto de las partes durante el trámite de la negociación. Las negociaciones suelen ser secretas, ya que de esta manera es más fácil para las partes controlar el complejo situacional en el intento por evitar que este se les vuelva hostil.
	Desenvolvimiento del trámite	Son los avatares del proceso de negociación que básicamente se traducen en las propuestas y las contrapropuestas de las partes negociadoras.
	Formalización	Es el punto de mayor éxito de una negociación; cuando se ha alcanzado el objetivo de la negociación y éste se ha formalizado en un documento que suele tomar las formas de compromiso, pacto, tratado, acuerdo, etc.

Partiendo del MANP esquematizado arriba, y sólo como una primera aproximación general al tema, esta ponencia sugiere que existen tres grandes aspectos a tener en cuenta para problematizar la cuestión de la estabilidad de las coaliciones políticas: a. Las cuestiones de índole externa a la coalición, b. las cuestiones de índole interna y c. la cuestión relativa a la consecución de los objetivos de la coalición. Estos tres grandes aspectos están relacionados entre sí y su separación obedece meramente a un criterio clasificatorio para ordenar la presentación de los elementos analíticos propuestos

a. Cuestiones de índole externa a la coalición

Este ítem tiene su sustrato teórico en el elemento *complejo situacional* del MAN[1]. Como resulta evidente, las coaliciones políticas no se desenvuelven en el vacío sino que lo hacen en un sistema político concreto el cual va a tener sus peculiares características que, al imponer sus condiciones, influirá en todo lo relativo a esa coalición incluyendo el tema de su estabilidad. Entre estas características que son externas a las coaliciones podemos distinguir: a.1 el diseño institucional del sistema político, en especial su forma de gobierno; su sistema electoral y su sistema de partidos. Y, a.2 la cultura política del sistema político.

a.1. el diseño institucional indudablemente afecta a las coaliciones políticas en todo sentido; y también en lo que atañe al tema de la estabilidad. De todas formas

1 Ver esquema p. x

en esta ponencia se sostiene que la importancia del mismo es menor que la de los demás elementos aquí presentados. Sucede que al entenderse a las coaliciones políticas como manifestaciones concretas de poder le regulación del mismo que supone el diseño institucional, si bien afecta a las coaliciones políticas no alcanza a controlarlas de manera determinante. En lo que respecta a la forma de gobierno no están claras las implicancias del mismo sobre las alianzas. Algunas posturas sostienen que el presidencialismo, a diferencia del parlamentarismo desalienta la formación de coaliciones(Linz, 1985); otras que hay diversos tipos de presidencialismos siendo algunos muy afines a las coaliciones como el "presidencialismos de coalición" (Lanzaro, 2001) y otras que argumentan que la forma de gobierno no influye en la lógica coalicional (Alemán y Tsebelis, 2012).El sistema de partidos y el sistema electoral parecieran, en cambio, tener mayor influencia sobre las coaliciones políticas que la forma de gobierno. Así se tiene que los partidos políticos disciplinados e institucionalizados, los sistemas electorales binominales al estilo chileno, la concurrencia de las elecciones a presidente y legisladores y el sistema de Balotaje contribuirían a la estabilidad de las coaliciones políticas (Parra Ramírez, 2008).

a.2. la cultura política refiere a los aspectos del sistema político que van más allá de lo formal / institucional y que tienen que ver con el modo de ver las cosas y de obrar y con el conjunto de conocimientos, saberes y, por sobre todo, de actitudes de la población. En tal sentido existen países con mayor tradición en coaliciones y algunos como lo era la Argentina, al menos hasta 2001 (Ollier 2001) con escasa tradición en las mismas. En los primeros las coaliciones se desenvuelven en un medio más favorable a la lógica de las mismas y tenderían a ser más estables.

b. Cuestiones de índole interna a la coalición

Este ítem se identifica teóricamente en dos elementos presentes entre los *requisitos* del MANP, a saber: b.1.el *quantum de poder*;y b.2.el*grado de comunidad entre las partes.*

b.1.*Quantum de poder*. La cantidad relativa de poder de cada una de las partes integrantes de una coalición es un elemento central. Al ser las coaliciones políticas relaciones de poder basadas en la negociación es indispensable que exista un equilibrio entre las cuotas de poder de sus partes integrantes. No se trata de que haya una igualdad de poder, pero está claro que el excesivo desbalance del mismo es funcional a otras formas de poder distintas a la negociación como las relaciones de mando/obediencia y que por tanto las coaliciones desequilibradas son inestables.

b.2. *Grado de comunidad*. La existencia de valores comunes entre las partes es otro de los temas centrales en lo que hace a la estabilidad de las coaliciones políticas. No se trata sólo de una cercanía en cuanto a la ideología política sino también en lo que hace a las maneras de ver, pensar y considerar las cuestiones sociopolíticas. Es indispensable que las partes puedan confiar entre sí, lo que implica un grado de afinidad. En efecto sólo un interés muy grande en común puede hacer que partes muy disímiles se unan. En tal sentido cuanto mayor sea el grado de comunidad de las partes mayor estabilidad tendrá las coaliciones y viceversa.

c. Consecución de los objetivos

Éste último ítem se sustenta, siguiendo al MANP, en el *interés que afecta a las partes* coaligadas. Es que en su búsqueda de incrementar su poder, las coaliciones políticas son instituciones eminentemente pragmáticas y, en tal sentido, la consecución de sus objetivos (o mejor dicho del objetivo primordial que se hayan propuesto) condiciona en gran medida la estabilidad o no de las mismas. Siendo así pueden distinguirse: c.1. *objetivos de tipo puntual*; y, c.2. *objetivos de tipo horizonte / meta*.

c.1. *objetivos puntuales*. Estos se dan cuando el objetivo principal refiere a un fin único y claramente determinado como ocurre en las coaliciones políticas gubernamentales que tienen un fin meramente electoralista, o en las coaliciones parlamentarias cuyo fin es enfrentarse a otras fuerzas políticas en una ley puntual. Este tipo de objetivos suelen llevar a la inestabilidad de las coaliciones porque al lograr lo que se proponían, las coaliciones pierden su razón de ser y tienden a disolverse y si no lo logran y el objetivo primordial que se hayan planteado, las coaliciones heridas en su naturaleza pragmática no suelen superar el fracaso.

c.2. *Objetivos horizonte / meta*.Se trata de objetivos que por su naturaleza nunca son alcanzables en su totalidad por ejemplo, “la construcción de una fuerza política comprometida con la equidad social”; “la búsqueda del bien común”, “la mejora de las condiciones sociales de los trabajadores”, “el desarrollo económico de la nación”, etc. Este tipo de objetivos de carácter ideológico y que requieren una búsqueda permanente, exigen la continuidad de la coalición contribuyendo por tanto a su estabilidad.

Elementos analíticos relevantes para problematizar la cuestión de a estabilidad de las coaliciones políticas

Cuestiones externas a la coalición	*Diseño institucional*
	Cultura política
Cuestiones internas a la coalición	*Quantum de poder*
	Grado de comunidad
Tipo de objetivos planteados por la coalición	*Puntuales*
	Horizonte/meta

El caso de la Alianza UCR-Frepaso (1997-2001)

A continuación se presentará de forma sucinta el caso de la Alianza, que ya ha sido trabajado en una tesis doctoral (Vázquez 2018) como ejemplificación de los elementos de análisis propuestos en relación con la estabilidad de las coaliciones políticas.

> "La Alianza UCR – Frepaso (1997-2001) fue una coalición política gubernamental pre-electoral. Una coalición política porque se trató de dos fuerzas políticas, el partido político Unión Cívica Radical y el frente partidario Frepaso conformando un grupo. Gubernamental, ya que ambas fuerzas integraron en conjunto un mismo gobierno y fue pre-electoral porque se constituyó antes de las elecciones".(Vázquez, 2016:10)

> "Este caso fue significativo en la historia política de la Argentina por dos razones principales: la primera es que fue el único caso de un gobierno de coalición desde la consolidación del estado argentino. La segunda es que su paso por la historia política del país ha dejado un mensaje inquietante imposible de ser desoído por todas las fuerzas políticas de La Argentina interesadas en la lucha por la presidencia de la nación: Por un lado que es posible llegar al gobierno mediante una coalición gubernamental (derrotando incluso al poderoso peronismo); y por otro lado el rotundo fracaso de esa experiencia". (Vázquez, 2018:9).

Como es sabido, no sólo cayó el gobierno de Fernando de la Rúa configurándose un caso de *inestabilidad presidencial* (Ollier 2008), sino que además, y previamente a la caída del gobierno; la Alianza se desestabilizó con la renuncia de Carlos Álvarez a la vicepresidencia de la Nación y con la posterior salida delacoalición de la totalidad

de los funcionarios del Frepaso el 6 de marzo de 2001 a raíz de las medidas económicas implementadas por el fugaz ministro de economía Ricardo López Murphy.

En este ejemplo, y tomando los elementos analíticos propuestos en esta ponencia, se observa que los mismos, en su mayoría, quedando por estudiar la incidencia compleja y polémica de su diseño institucional, promovieron acaso la inestabilidad de la coalición según se ve a continuación.

a. Cuestiones externas a la coalición

a.1. *diseño institucional del sistema político*. Al momento donde se desarrolló la Alianza la Argentina tenía un presidencialismo fuerte con un sistema de partidos complejo con predominio del peronismo y escasa disciplina partidaria en el marco de un bipartidismo que había sido puesto en jaque con el surgimiento del Frepaso. En lo que respecta a su sistema electoral, para la elección de presidente y vicepresidente de la nación, a la modalidad de voto popular directo se le había incorporadoel sistema de segunda vuelta o balotaje en el año 1994.

a.2. *Cultura política*. Argentina era hasta 2001 un país con escasa tradición en coaliciones (Ollier, 2001). En lo que refiere a las coaliciones gubernamentales directamente no había habido ninguna experiencia previa.

b. *Cuestiones internas a la coalición*

b.1. *Quantum de poder*. Si bien al momento de la conformación de la Alianza las dos fuerzas políticas que la componían ostentaban un equilibrio de poder; poco después de conformarse, antes de llegar al gobierno y mucho más cuando ya estaban en él, el *quantum de poder* en la Alianza se desequilibró drásticamente a favor de la UCR.

b.2. *Grado de comunidad*. Hubo un escaso grado de comunidad entre la UCR y el Frepaso desde el inicio de las negociaciones; más en cuanto a las cultura política que a la ideología. El mismo pudo ser subsanado sólo a partir del fuerte *interés de las partes* (derrotar a Menem) pero nunca se logró reducir.

c. *Objetivos planteados*. El interés que primó fue derrotar a Carlos Menem en las elecciones presidenciales de 1999. De esta manera se trataba de un *interés de tipo puntual* siendo soslayados los *intereses de tipo horizonte / meta*.

Bibliografía

ALEMÁN, Eduardo y TSEBELIS, George (2012): "Partidos Políticos y Coaliciones de Gobierno en las Américas", en *Revista de CienciaPolítica*, Santiago, Volumen 50, Nº 2.

BERGMAN, Torbjörn (1995): *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation. An Analysis ofWinning Minority Governments in Sweden*.—Umea, Umea Universitet.

LANZARO, Jorge (2001): Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina, Buenos Aires: CLACSO.

LINZ, Juan (1985): Presidencialismo y democracia.

MELO, Artemio Luis (1979): Compendio de Ciencia Política. Teoría Política, t. I, Depalma, Bs. As.

OLLIER, María Matilde (2001): *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza,* FCE, Buenos Aires.

--- (2008), "La institucionalización democrática en el callejón: La inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003).", en *América Latina Hoy*, Salamanca, Nº 49, PP.73-103.

PARRA RAMIREZ, Esther (2008): "*Dinámica coalicional en sistemas presidencialistas de América latina"*, en Reflexión política, Bucaramanga, Nº10, p.20

VÁZQUEZ, Héctor Amancio (2006)*: "La Relación de Poder Basada en la Negociación. Caso la Alianza"*, en revista Papeles de Trabajo, ISSN 0327-6147, Nº14.

--- (2016)*: "Coaliciones políticas. Una cuestión de poder. Repaso de las principales líneas teóricas sobre coaliciones. Algunos ejemplos concretos.".*" *Terceras Jornadas de Ciencia Política del Litoral: publicación de trabajo / Daniel Comba [et al.]; compilado por María de los Milagros Sosa Sálico... [et al.]. - 1a ed. compendiada. - Santa Fe: Archivo Digital: descarga y online ISBN 978-987-692-103-9 1.*

--- (2018)*:"Coaliciones de gobierno en el presidencialismo. Condicionantes que surgen durante la conformación de las mismas y que inciden en su ciclo vital y comportamiento político. El caso de la alianza (1997-2001)",* Tesis doctoral presentada para su defensa oral a la FCPYRRII, UNR, inédita.

Eje 4: Democracia, Partidos Políticos y Movimientos Sociales

#NIUNAMENOS, una mirada al uso del Facebook en una ciudad intermedia

JULIETA CAPELARI

Trabajo Social. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Río Cuarto

ALEJANDRA CUELLO VENTURINI

Depto. Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Río Cuarto

RAMÓN MONTEIRO

Depto. Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Río Cuarto

Resumen

El 11 de Mayo del 2015 es un día clave para entender las múltiples manifestaciones que realizan las mujeres en nuestro país pidiendo por el cese de la violencia de género. Ese día, la periodista Marcela Ojeda envía un mensaje por la red social Twitter instándolas a que realicen "algo" para terminar con la violencia de género.

Desde ese acontecimiento, la mujeres se movilizan y manifiestan a lo largo del país bajo la consigna de *#NiUnaMenos*. El ecosistema comunicacional, compuesto por los tradicionales y nuevos medios de comunicación, les proporciona y facilita diversas modalidades y herramientas con el fin de poder llegar al mayor número de personas posibles. En ese contexto, las redes sociales –Twitter, Instagram, Facebook- aparecen como una de las herramientas privilegiadas en el momento de difundir las actividades, debido a su instantaneidad, capacidad dialógica y bidireccionalidad.

El presente trabajo tiene como objetivo: reconocer las modalidades y estilos predominantes en el uso de la red social Facebook por parte del colectivo NiUnaMenos, en la ciudad de Río Cuarto, provincia de Córdoba.

El análisis a las páginas de Facebook pertenecientes a los colectivos de mujeres que actúan en la ciudad riocuartense, muestra un uso relativamente similar. Así, se encuentra que el uso es básicamente para "subir" fotografías y videos sobre movilizaciones callejeras y las acciones realizadas. Las páginas revelan escasa interactividad entre los integrantes lo que dificulta plenamente el proceso de interactividad y diálogo propio de este tipo de redes sociales.

Palabras clave: #niunamenos / participación / redes / Facebook

1. Formulaciones y justificaciones del tema.

La emblemática pintura La Duquesa de Alba de blanco, de Goya, o la tabla La Virgen de la granada, de Fra Angelinco, hablan de la historia como mecenas de la casa de Alba, que a lo largo de los siglos ha formado una de las colecciones privadas más importantes del mundo.

La fortuna de la casa de Alba, una de las más grandes de España, se ha ido incrementando a través de los siglos. Además de fincas agrícolas, poseen gran cantidad de inmuebles, entre ellos el Palacio de Liria en Madrid o el de las Dueñas, en Sevilla. 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 dice, ***"actores, políticas, artistas, empresarias, referentes sociales… mujeres, tadas, bah… ¿no vamos a levantar la voz? NOS ESTÁN MATANDO*" (@Marcelitaojeda).**

Desde que el texto de la periodista toma estado público, las manifestaciones, expresiones, movilizaciones de las mujeres, adquirieren cada vez más repercusión en la esfera pública. De hecho, el arco político, gremial, cultural, académico lleva a cabo diversas acciones y realiza declaraciones de diferentes niveles sobre la problemática.

En ese contexto, las organizaciones sociales vinculadas a la problemática del género, emplean diversas estrategias para su visibilización y evitar la re victimización de la mujer. Una de las formas de dar a conocer la problemática es a través de los medios masivos de comunicación tradicionales (radio, tv, prensa) pero también, y cada vez más mediante el uso de las diferentes redes sociales (Facebook, Instagram, twitter).

Justamente, el uso de las redes sociales abre un panorama cuyo fin es ampliar y poner en conocimiento público los acontecimientos sociales, como es la violencia de género que los medios tradicionales en ocasiones pueden inhibir u obstaculizar su publicación.

Es que las redes sociales, como plataformas tecno-comunicacionales no requieren de intermediarios para difundir las diversas actividades de la vida social. El ac-

---

1 Twitter es un servicio de *microblogging*, con sede en San Francisco, California. Fue creado por Jack Dorsey en marzo de 2006. Desde entonces gana popularidad mundial, estimándose que en la actualidad tiene más de 500 millones de usuarios y genera 65 millones de tuits al día, con más de 800 000 peticiones de búsqueda diarias. En Argentina, la red social cuenta con aproximadamente 12 millones de usuarios activos por mes y con una producción de 14 millones de mensajes (Tuits) por día.

ceso a Internet y a la telefonía celular basta para que un usuario pueda expresarse públicamente. Se genera una nueva modalidad de expresión pública facilitada por el nuevo ecosistema comunicacional. La participación, el diálogo y la interactividad son potencialmente propiciadas por este tipo de redes sociales virtuales. Así pareciera ser el caso del colectivo de #NIUNAMENOS[2] en el momento de difundir sus actividades en la esfera pública.

Sobre esta base, el Objetivo del estudio es: *Reconocer las modalidades y estilos predominantes en el uso de la red social Facebook por parte del colectivo #NIUNAMENOS en la ciudad de Río Cuarto.*

Los interrogantes que orientan el escrito son: ¿cuál es el uso propiciado por el colectivo #NIUNAMENOS a la red social Facebook en la ciudad de Río Cuarto?, ¿se la utiliza como modo de difusión, propaganda o adoctrinamiento?, ¿existe una regularidad temporal en el uso?, ¿cuál es el tipo de lenguaje privilegiado para visibilizar las actividades?

El punto de partida del trabajo se sustenta en el siguiente supuesto: el uso dado a la red social Facebook por el colectivo #NIUNAMENOS en la ciudad de Río Cuarto, tiene como principal objeto Informar las actividades del grupo, con escasas intervenciones en el ágora virtual de los integrantes, lo cual inhibe la posibilidad de un proceso dialógico e interactivo propio de este tipo de redes sociales.

El estudio apela a la estrategia metodológica de convergencia, donde el aspecto cualitativo e interpretativo permitirán un abordaje profundo de la construcción discursiva realizada por el colectivo #NIUNAMENOS en el sitio web utilizado. Se trata de analizar los modos y usos que el colectivo le propicia a la red social Facebook. Para ello un conjunto de dimensiones y categorías, servirán de base para el análisis. Se tomarán en cuenta las páginas de Facebook de las organizaciones de mujeres que estén en el espacio público virtual con asiento en la ciudad de Río Cuarto/Cba/Argentina.

2. #NIUNAMENOS: consideraciones 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.

---

2 NiUnaMenos es un colectivo compuesto por diferentes agrupaciones de mujeres, activistas, artistas, periodistas, estudiantes, sectores sociales, culturales y políticos comprometidos con el problema de la violencia de género (http://niunamenos.com.ar/?page_id=6), consultado el 20-4-2018.

La literatura especializada sobre este tipo de movimientos hace una distinción entre viejos y nuevos movimientos sociales. Los primeros relacionados con los procesos productivos, donde el eje es la disputa entre clases sociales antagónicas y contradictorias. Más apegados a los movimientos obreros de principios del siglo XX (Fernández, 1991).

El segundo tipo de movimientos apegado a realidades sociales, culturales y políticas que emergen en la década de 1970. Su eje fundamental es reconocer las expresiones de la ciudadanía que intentan crean condiciones de nuevas formas de hacer política, integrando sujetos plurales y diversos. Se priorizan modos de funcionamiento que buscan mayor horizontalidad entre los participantes, donde la comunicación no remite a los medios tradicionales sino a procesos de diálogo, conversacional entre las personas. Con una participación directa de los involucrados, dejando de lado las estructuras partidarias y las relaciones puramente estatales. Renuevan la problemática del poder en las extremidades de la sociedad, donde se torna capilar y es posible cuestionar el poder estatal de manera ascendente (Foucault, 1992).

#NiUnaMenos comparte algunas de las particularidades con los nuevos movimientos sociales, aunque deben tenerse ciertas precauciones para no encorsetarlo totalmente en esos límites. Toda vez que, desde la propia denominación aglutinadora modifica los parámetros de los movimientos sociales. Ya no un movimiento social sino un "Colectivo" social. Es el reclamo de un sector puntual, las mujeres, frente a acontecimientos que las afectan como género (la violencia).

Si se indaga sobre la definición de "colectivo social" aparece como una agrupación social en la que los integrantes comparten ciertas características o trabajan en conjunto por el cumplimiento de un objetivo en común.

Un colectivo social es una agrupación cuyo objeto es 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 siempre tiene una impronta con una intencionalidad donde los actores involucrados producen situaciones significativas para modificar el contexto existente.

La intencionalidad explícita de actuar socialmente, en el caso del colectivo social #NiUnaMenos, queda expuesta de manera pública en el primer mensaje enviado a través de la red social Twitter, donde se alerta que se están matando a mujeres y que por tanto algo deben hacer para frenar los femicidios. Ya no es solo un reclamo implícito, sino una interpelación a la acción.

Se define al colectivo social como un espacio social particular, un lugar de encuentro con múltiples entradas: clases sociales, ideológicas, culturales. #NiUnaMenos, aparece en el terreno social como un espacio que cobija a todas aquellas personas que en diversas situaciones se vieron violentadas. Un espacio que reclama frenar un tipo particular de violencia: la de género.

Se crean las condiciones para proyectar una identidad aglutinadora. Una identidad es un proceso de tipificación entre quienes participan de algún espacio en la sociedad.

Por eso el colectivo, 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 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 cubre 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 26485.

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 víctima 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.

El 3 de junio del 2015, las ciudades del país son testigos de que las mujeres dicen basta de violencia. Los datos son contundentes para aceptar que #NiUnaMenos puede considerarse la movilización social más importante de la ciudadanía en los últimos años: 200000 personas se movilizan en la ciudad Capital del País. 50000 se juntan y movilizan en la ciudad de Córdoba. 12000 en la ciudad de Santa Fé, 8000 en la ciudad de Río Cuarto, 5000 personas participan en Tucumán, a lo que

hay que sumar actividades en más de 120 plazas y localidades de nuestro país[3] (Fuente: Diario Clarín, La Nación, Página/12).

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 los datos de la agencia de "Comunicación Es viral" sobre Ni Una Menos se emiten entre el 11 de mayo y el 3 de junio 643613 Twitter con el hashtag #NiUnaMenos, convirtiéndose en tranding topic mundial el día de la movilización.

El campo político hace su aporte a la difusión de la convocatoria. Se muestra en las redes sociales con el cartel de #NiUnaMenos: 687 políticos divididos en 180 intendentes, 99 diputados, 34 senadores, 11 gobernadores y el resto en referentes políticos de distintos órdenes.

Además, 834 organizaciones sociales, ONG, sindicatos, clubes y asociaciones vecinales adhieren a la convocatoria a través de las redes. Se suman, además, 3137 personalidades del país y 280 de otros países de América Latina tuitearon #NiUnaMenos.

3. La Participación, consideraciones generales

La literatura sobre participación en la vida social señala que se trata de un proceso consciente realizado con algún fin particular: cambiar las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales o de otro orden en las que se encuentran inmersos sectores de la sociedad. Así, participar cubre un abanico complejo y difuso y suele interpretarse como sinónimo de acción, discusión, involucramiento. La participación es pensada con la intención de "compartir" con otros para modificar la realidad existente.

Toda participación requiere que otros se convoquen junto a nosotros con el fin de articular las expectativas individuales con las grupales y colectivas. De manera que se participa en una organización enmarcándola necesariamente como un "acto social", independientemente de la actitud tomada por cada uno de los participantes.

---

3 Además de la primera marcha realizada el 3 de junio del 2015, el colectivo #NiUnaMenos lleva a cabo otras manifestaciones públicas. Así, se realiza la segunda marcha el 3 de junio del 2016, a un año de la primera, bajo la consigna *#VivasNosQueremos*. Apenas meses posteriores, se realiza la movilización bajo el lema *"Paro de Mujeres"*. El 3 de junio del año 2017 se produce la ternera marcha del colectivo, bajo la consigna *"Basta de femicidios, el gobierno es el responsable".*

En otros términos, participar se convierte en una acción social orientada a cuestionar o acompañar el poder instituido, o bien poner entre signos de preguntas las decisiones tomadas en el centro del poder (Monteiro, 2017).

Esta definición sobre participación se aleja de las formas tradicionales que se sitúan en el contexto de las elecciones, en el que participar constituye un acto formal en un período definido de tiempo. Aquí participar se plantea como una mirada crítica al escenario social; una acción empotrada en la interpelación al conjunto de poderes que organizan y orientan la vida social, constituyéndose en una forma "no convencional" de acción política por medio del uso de tácticas de presión, peticiones o manifestaciones. Son variados los escenarios donde aparece este tipo de acción política: la defensa del medio ambiente, la producción, la diversidad de género, la defensa de la vida, los procesos territoriales.

La protesta social, así, puede ser considerada como una de las formas de actuación política por un reclamo específico: la derogación de una legislación represiva y la defensa de la vida proclamada por la Marcha de la Gorra[4] es un ejemplo claro al respecto. De lo que se trata es la modificación de las condiciones existentes, revertir situaciones específicas de ámbitos concretos de la sociedad. Esto se logrará a través de modalidades y metodologías de acción, la unidad mediante una base fuerte para consolidar y visibilizar los reclamos.

La participación es una causa por la cual los interesados actúan colectivamente bajo la perspectiva de cambiar las condiciones en las que se encuentran. Se participa con modalidades acordes a la disposición e intereses en juego. En ese proceso participativo, como expresa Svampa (2009), los involucrados pueden formar parte de una "red de protesta": tutelada como un "aire de familia" que convoca a situaciones, acontecimientos y problemáticas por las cuales los participantes deciden y actúan.

4. La explosión de las redes

Hasta dos décadas atrás, la participación política, social o de otro tipo se acota a estructuras con asiento en lo territorial. Las modalidades de convocatoria se reali-

4 La Marcha de la Gorra es una expresión política-cultural realizada desde el año 2007 en la ciudad de Córdoba. Luego se disemina por toda la provincia mediterránea. El objetivo de estas expresiones colectivas es poner en entredicho la aplicación del Código de Faltas de la provincia. Bajo la consigna "¿Por qué tu gorra sí, la mía no?" se lleva a cabo la primera manifestación donde personas provenientes de los barrios periféricos de la capital provincial visibilizan la problemática.

zan desde las estructuras partidarias y/o de organizaciones sociales que poseen trabajo territorial. Los medios masivos de comunicación tradicionales, como la radio, la televisión o la prensa, son las plataformas privilegiadas en el momento de invitar a participar. Todo se lleva a cabo desde una perspectiva comunicacional vertical: los medios tienen la potestad de "decir" lo que es importante en la vida social y política.

Pero en los últimos años, todo cambia. Los procesos comunicacionales del siglo XXI alteran sustancialmente los modos de conectarse entre los seres humanos. Sobre todo a partir de que la WEB hace un cambio cualitativo, de 1.0 (con características estáticas, sin posibilidades de vinculación ni intercambio de opiniones instantáneas, donde el correo electrónico es uno de los principales factores de comunicación entre los participantes) a 2.0, con predominancia de la interactividad, conectividad, diálogo y participación de los internautas.

No solo cambia la tecnología, con software, hardware, aplicaciones y programas cada vez más poderosos y rápidos, sino que esa alteración trae aparejada nuevas formas de comunicarse entre los internautas, donde la interactividad y el diálogo pasan a ser pilares principales. Pero además, la propia acción realizada por las personas muta. Se pasa de ser un actor pasivo frente a los contenidos de la red a constituirse en un "lectoautor" con capacidad de modificar los mensajes recibidos (Moreno, 2001). Surgen así internautas "prosumidores" o "produsuarios", capaces de generar sus propios contenidos y hacerlos circular a través de la retícula virtual provista por la WEB.

Las redes sociales dan sustento a la posibilidad de generar ese proceso de conectividad e interactividad. Facebook, Twitter, Instagram, están entre las principales redes que se constituyen en soporte para que los involucrados produzcan un proceso de comunicación interactiva con posibilidades reales de bidireccionalidad.

Sin desconocer la constitución jerárquica de las redes sociales, donde algunos actores tienen mayor preponderancia, incidencia, capacidad y poder de diseminar por la esfera virtual (Parise, E. 2017), lo cierto es que el nuevo ecosistema comunicacional genera un escenario distinto, un territorio virtual (realidad "on line") que favorece los procesos participativos (mundo "off line").

En otras palabras, las redes sociales pretenden ocupar la centralidad en la convocatoria de las acciones sociales públicas. Es cierto que su contexto puede generar diversas circunstancias para una vinculación "débil" entre los internautas, debido a que muchas veces la conexión es entre desconocidos. Pero aun así, las redes conllevan a un escenario en el que las personas pueden crear las bases de una sociabilidad nueva. Es en ese espacio virtual donde se reconfigura la vida en la sociedad y donde

las relaciones con otros logran una nueva estructuración, creando redes de seguidores.

Las redes sociales son portadores de ampliación del espacio público, pues son mínimas las exigencias y restricciones para su acceso. Internet y la telefonía celular constituyen el soporte tecnológico para que aquel espacio se extienda y con ello la posibilidad de participación y debate público.

En un primer análisis, surgen al menos dos consecuencias importantes de la irrupción de las redes sociales en la ampliación del espacio público:

a.- el fortalecimiento del sistema democrático, con la incorporación al debate de nuevos actores involucrados; y,

b.- la posibilidad de observar, criticar y juzgar al sistema político vigente.

Ambas consecuencias son potencialmente democráticas, ya que a priori los involucrados no necesitan mediadores para expresar sus puntos de vista en el nuevo ágora virtual.

Al ser abiertas, las redes sociales estimulan a que diversos actores sociales, políticos, culturales se predispongan a interactuar con el fin de discutir, analizar, intentar lograr acuerdos o profundizar el debate sobre cuestiones significativas para la vida social.

Ahora, la nueva modalidad participativa, que no desecha la tradicional, tiene en las redes sociales un escenario donde "ese formar parte" puede llevarse a cabo sin que los "otros" estén cerca físicamente, ni que sean afines o simpatizantes con sus ideas. Sin embargo, la actuación del "nuevo militante" a través de las redes sociales puede alcanzar un número de personas diferente.

Aparece así en el nuevo horizonte comunicacional un sujeto que es llamado por la literatura como *Cibermilitante*: un actor social y político que utiliza las herramientas de la WEB 2.0 para difundir sus inquietudes, ideas, perspectivas y reclamos. Pero además, para convocar e incentivar a la participación en la cosa pública. Fernández (2012) lo define como un "militante real" que utiliza los soportes digitales a partir del convencimiento ideológico para el cual milita.

Es un militante que en la "democracia replicante" demuestra un rol activo mediante el cual expone en la esfera virtual su posición ante acontecimientos o hechos sociales y políticos. Crea las condiciones de masividad, toda vez que su mensaje puede ser replicado por sus seguidores hasta producir un efecto cascada que lleve a multiplicarse indefinidamente. Son creadores y multiplicadores de contenidos en la red con la intención de alcanzar y permear inclusive los espacios tradicionales. Su acción individual sale de ese límite cuando se constituye en una "comunidad de comunicación", con la intención de incidir en la agenda pública y política.

Justamente, la primera convocatoria del colectivo #NiUnaMenos en nuestro país, fue realizada a través de la red social twitter, en el año 2015, permitiéndoles a las mujeres alzar sus voces y poder "decir" basta a la violencia.

5. Características de las Organizaciones

Las dos organizaciones de mujeres seleccionadas para el análisis son, *Pan y Rosas* y *Las Mariposas*. Presentan características relativamente similares en sus objetivos y fines, basados principalmente en la defensa de la vida de las mujeres y en la búsqueda de erradicar la violencia de género en la sociedad.

Transcribimos lo publicado en las páginas de Facebook por cada una de las organizaciones:

> 1.- PAN Y ROSAS, *se formó a partir del Encuentro Nacional de Mujeres del 2003, en la ciudad de Rosario, con compañeras del PTS en el Frente de Izquierda, y estudiantes y trabajadoras independientes, que participamos unitariamente en aquella oportunidad, planteando la lucha por el derecho al aborto y los derechos de las mujeres trabajadoras.*
> *Nos organizamos y luchamos por la igualdad de género, por todos nuestros derechos y para terminar con la opresión y la violencia machista que se lleva la vida de una de nosotras cada 30 hs.*
> ...
> 2.- LAS MARIPOSAS, se presenta públicamente: *Somos una organización feminista que se declara en plan de lucha para prevenir y erradicar la violencia machista promoviendo activamente los derechos de las mujeres que padecen violencia en todos los aspectos de la vida empoderándonos.*
> *¿Qué hacemos? Defendemos y promovemos activamente el derecho a una información adecuada ya que entendemos que es una herramienta fundamental para poder ser autónomas, decidir libremente sobre nuestra trayectoria vital con el objetivo de vivir una vida sin violencias.*
> *¿Cómo lo llevamos a cabo? Promovemos la construcción de nuevos sentidos anti patriarcales a partir de feminismos sororos mediante encuentros, intercambios, talleres, intervenciones y manifestaciones culturales y políticas.*

Tenemos una ley que nos protege para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que se desarrollan nuestros vínculos con otras personas.
Según esta Ley tenemos Derecho a: Una vida sin violencia y sin discriminaciones; La salud, la educación y la seguridad personal; Que se respete la dignidad de las mujeres; Decidir sobre la vida reproductiva, número de embarazos y cuándo tenerlos.
A partir de esta ley el Estado está obligado a formular políticas públicas que garanticen a TODAS las mujeres el DERECHO a VIVIR UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS.
...

6. Análisis de Casos

Un análisis descriptivo a las páginas en la red social Facebook[5] del colectivo de mujeres que actúan en la ciudad de Río Cuarto, revela un uso dispar, tanto en la modalidad de difusión como de acercamiento al público en general. En ese sentido, en las páginas de Facebook, consultadas se revelan diferencias, en la tonalidad de los mensajes enviados en su presentación, donde por ejemplo Pan y Rosas, mediante el recurso de una infografía muestra una mujer que expresa el grito colectivo de liberación bajo la consigna: *"tocan una y nos movilizamos miles"*. Por su parte, el colectivo de mujeres agrupación Las Mariposas, se presenta públicamente con una infografía que representa el signo femenino, y un puño levantado como signo de fuerza. Se completa la imagen con la presencia de nueve mariposas divididas en tres grupos de tres mariposas cada uno, de diferentes tamaños que aluden al vuelo continuo hacia el infinito, representando la búsqueda de la libertad[6].

---

5 Facebook es creado en el año 2005 por Mark Zuckerberg junto a Eduardo Saverin, Chris Hughes y Dustin Moskovitz. Inicialmente se trató de un sitio para estudiantes de la Universidad de Harvard. Su propósito, inicial, diseñar un espacio en el que los alumnos de dicha universidad pudieran intercambiar una comunicación fluida y compartir contenidos de forma sencilla a través de Internet. Hoy, la Red Social cuenta, alrededor del mundo, con cerca de 2100 millones de usuarios activos. Los dispositivos móviles –celulares y Tablet- los soportes más utilizados. En nuestro país, Facebook tiene más de 20 millones de cuentas activas, siendo la red social más popular entre los internautas. https://es.wikipedia.org/wiki/Facebook, -consultado el 12/4/2018-.
6 Si bien, en la ciudad de Río Cuarto existe la agrupación de mujeres *Oasis*, no presentan página web, lo que imposibilita llevar a cabo el análisis propuesto para esta ponencia.

La consulta a las páginas de estas dos organizaciones dejan ver –además- los siguientes datos: en el caso de Pan y Rosas se observa que la agrupación cuenta con un número de 263 miembros. Además se puede visualizar una cantidad de 77 fotos y 3 videos, "subidos" en la página de Facebook, hasta el mes de Agosto de 2017.

En relación a las fotos y videos "subidos" se observa que se lo hace con el fin de manifestar su disconformidad hacia los males que ocasiona el accionar tanto del estado municipal como del provincial al tratar, según el colectivo, erróneamente la situación de violencia que padecen cientos de mujeres por día. Cuestión por la cual las internautas se expresan con el aporte de ideas, puntos de vista o apoyo al colectivo acerca de las situaciones que dan a conocer. Asimismo, buscan informar a los participantes y a las internautas en general, sobre los centros de atención a las víctimas en los diferentes puntos del país, como también se informa acerca de las movilizaciones realizadas por las mujeres.

En el caso de la agrupación Las Mariposas, la observación al sitio Web, muestra los siguientes datos en la página de Facebook. En ese sentido, se deja ver que el colectivo de mujeres difundió un número de 287 fotos y 5 videos, hasta el mes de noviembre de año 2017.

Así, en el sitio de Facebook, el colectivo de mujeres, explica el porqué de su nacimiento y la finalidad como organización que colabora y lucha para el reconocimiento y protección de las mujeres víctimas de violencia. No sólo busca informar a los seguidores y a los internautas en general, a través del recurso fotográfico o audiovisual, sino que también tratan que aquellos sepan cuáles son sus derechos y cómo deben actuar ante una situación de esa envergadura.

Como se aprecia, ambos colectivos de mujeres aparecen en la red social Facebook como grupos preocupados, particularmente en dar a conocer los fundamentos políticos e ideológicos acerca del problema de la violencia de género. Esto último queda plasmado en entrevistas[7] realizadas a dirigentes feministas locales cuando señalan que el uso de las redes sociales, por caso Facebook, sirve para dar a conocer los puntos de vista sobre el accionar de la institución policial cuando las mujeres se sienten violentadas.

7 Entrevistas realizadas a 9 mujeres dirigentes locales durante los meses de mayo-junio del año 2017 y que forman parte de un estudio en curso.

7. Conclusiones

La preocupación social por la violencia de género es cada vez más importante en nuestra sociedad. El papel del Estado es fundamental para la resolución en este tipo de problemas. Así lo hace saber desde el año 2015, el colectivo de mujeres en el país, cuando le reclama políticas estatales que protejan la vida de las mujeres.

Claro está que este tipo de solicitudes, requieren de un proceso de activación y movilización social importante por parte de las mujeres que se ven inmersas en la problemática de la violencia de género. Expresiones que adquieren materialidad tanto en el territorio (calle) como en la esfera virtual (internet), lo cual deja ver las estrategias seguidas por el colectivo de mujeres para hacer frente a la problemática que las aqueja.

Este trabajo buceó en las modalidades de *uso* de las redes sociales por parte del colectivo de mujeres con asiento en la ciudad de Río Cuarto, con la intensión de conocer específicamente, cómo la red social Facebook puede ser una herramienta tecnológica en el momento de generar un discurso para el conjunto de la población.

La observación a las páginas de Facebook de las agrupaciones Pan y Rosas y Las Mariposas, muestran que el uso de esta herramienta es prioritariamente para informar y buscar concientizar sobre la violencia de género. Así mediante la utilización del recurso fotográfico y de la animación vía videos, el colectivo de mujeres desde el año 2015 visibilizan la problemática que las atraviesa.

Esta última modalidad revela la existencia de un nuevo actor social, llamado *cibermilitante* que haciendo uso de las herramientas que le brinda la WEB y la telefonía celular crea un espacio híbrido real-virtual, posibilitando una ampliación del espacio público de participación social. Las mujeres organizadas en los colectivos Pan y Rosas y Las Mariposas, al menos, en la ciudad de Río Cuarto, revelan que la tecnología puede ser utilizada con fines de colaborar en la resolución de los problemas sociales que las atraviesan

8. Bibliografía

Fernández, A. (1991*) Movimientos sociales en América Latina*. Aique G. Ed. Bs. As.

Fernández, G. (2012) *Del mitín al ciberespacio. El fenómeno el PJ digital y la cibermilitancia como alternativa de comunicación política.* –Tesis monográfica- Universidad del Salvador. Fac. de Ciencias de la Educación. Bs. As.

Foucault, M. (1992) *Microfísica del poder*. La Piqueta, España.

Rodríguez, P. (2015) *#NiUnaMenos*. Planeta, Bs. As.

Monteiro, R. (2017) "El proceso de participación, entre la calle y los entornos digitales: la acción política reconfigurada". *Revista Perspectivas*, N° VIII, Vol. I. UNRC, Río Cuarto/Argentina. pp 193-212.

Moreno, I (2001) "*Genoma digital",* Revista Analisi, N° 27, 27, pp. 101-114.

Pariser, E. (2017*) El filtro burbuja: cómo la red decide lo que leemos y lo que pensamos.* Taurus, Barcelona, España

Svampa, M. (2009) *"Protesta, movimientos sociales y dimensiones de la acción colectiva en América Latina",* Trabajo presentado en Jornada homenaje a C. Tilly. Universidad Complutense, Madrid, España.

Weber, M. (1998) *Economía y sociedad*. Fondo de cultura económica. México.

Diarios y WEB

Diario Clarín, La Nación, Página/12 –recuperado 10/2/2017-

https://es.wikipedia.org/wiki/Facebook

El movimiento se conforma andando. Conformación del "Espacio Verdad y Justicia por Silvia Suppo

SILVIA DEJON

CESIL. Universidad Nacional del Litoral. Universidad Nacional de Rafaela.

Resumen

Con este trabajo nos proponemos aproximarnos a la conformación del actor colectivo -*Espacio Verdad y Justica 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 a un caso de asesinato de una testigo clave en juicios de Lesa Humanidad en nuestro país. El arco temporal propuesto para la pesquisa es el lapso que media entre el 29 de marzo de 2010, fecha del asesinato de Silvia Suppo y el 08 de diciembre de 2010, fecha en que los Tribunales de Rafaela elevan la causa a la Justicia Federal. El mismo se constituye como el período de conformación del espacio y de una alta movilización en la localidad. La propuesta es analizar cuáles fueron los elementos de la protesta social[1] que llevó adelante este agrupamiento que coadyuvaron en su conformación como un actor colectivo. En tanto partimos del supuesto de que la acción colectiva reactiva[2] y proactiva[3] fueron las que en su andar colaboraron en su agrupamiento como espacio. Para su estudio se nos proponen cinco variables básicas constituidas por: la matriz identitaria del colectivo que protesta, las condiciones o configuraciones

1 Para nominar a las acciones del colectivo en este período como protesta social retomamos lo expresado por Federico Schuster: "...definimos protesta como un acontecimiento visible de acción pública contenciosa de un colectivo, orientado al sostenimiento de una demanda." SCHUSTER, Federico, "Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva", En: Federico Schuster y otros, "Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina Contemporánea.", Prometeo Libros, Buenos Aires, 2005, Pág. 67.

2 Charles Tilly denomina acción reactiva cuando "*…algún grupo, o sus agentes, reivindica un bien que en ese momento se halla bajo el control de otro grupo particular y los miembros del segundo grupo resisten a la realización de esta reivindicación. El segundo grupo reacciona ante la reivindicación del primero.".* En: TILLY, Charles y otros, "El siglo rebelde. 1830-1930", Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 1997, Pág. 289.

3 En el caso de la acción colectiva proactiva se plantea que "…un grupo reivindica un derecho a un bien sobre el que no ejercía control previamente y otro grupo resiste esa reivindicación. Normalmente, el grupo que realiza nuevas demandas es relativamente grande, formalmente organizado y especializado.". En TILLY, Charles y otros, "El siglo rebelde. 1830-1930", Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 1997, Pág. 289.

estructurales en el que se da la acción colectiva, la demanda que se plantea, el formato en el que se expresan las acciones y la performatividad.

Palabras clave: protesta social / movimiento social / actores colectivos

Introducción

A partir de este trabajo proponemos una aproximación al actor colectivo - *Espacio Verdad y Justica 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 a un caso de asesinato de una testigo clave en juicios de Lesa Humanidad en la provincia de Santa Fe. Para ello, nos proponemos describir las formas de acción colectiva de un conjunto de personas y organizaciones que comenzaron a identificarse como "Espacio Verdad y Justicia por Silvia Suppo"[4] en las semanas posteriores al acontecimiento.

Nos parece relevante la indagación sobre las formas en que este grupo logró, por diferentes repertorios y formatos de acción, llevar el juicio por el asesinato del fuero local al federal en reclamo de que sea investigado con los protocolos de un crimen de lesa humanidad. Lo que según el pedido del agrupamiento y los abogados que llevaban la causa posibilitaría que se pueda *"…investigar con la policía aeroportuaria, con la gente de gendarmería, con otros informes más importantes, con la gente del Programa Verdad y Justicia de la Secretaría de Derechos Humanos de Nación.*"[5], pues había sospechas del accionar en la investigación de los agentes policiales encargados de la misma en primera instancia.

Para este trabajo tomamos el lapso que media entre el 29 de marzo de 2010, la fecha del asesinato de Silvia Suppo y el 08 de diciembre de 2010[6], fecha en que los Tribunales de Rafaela elevan la causa a la Justicia Federal. El mismo se constituye como el período de conformación del espacio y de una alta movilización en la localidad. A su vez, se puede considerar que dicha elevación, pone de manifiesto que las acciones del EVJSS lograron un resultado, aunque parcial, relevante a los fines de la demanda de esclarecimiento del crimen en un contexto más amplio de acción colec-

---

4 A partir de ahora se nominará al Espacio Verdad y Justicia por Silvia Suppo como "EVJSS".

5 Entrevista realizada el 11/04/2016 a integrante de H.I.J.O.S. Regional Santa Fe, abogada del Caso por el asesinato de Silvia Suppo.

6 "***Causa Suppo a Justicia Federal****, Dando cuerpo a una información de este diario en la edición del pasado domingo, desde el Espacio Verdad y justicia por Silvia Suppo se dio a conocer que la "causa que se encontraba en la Cámara de Apelación en lo Penal de Rafaela, acaba de elevarse a Fuero Federal debido a la apelación y al pedido de inhibitoria que solicitaron los querellantes Marina y Andrés Destéfani y que de igual modo lo hizo la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. En este sentido, la decisión de la Cámara rafaelina –según dicho espacio- promueve que la causa sea tratada como un hecho de lesa humanidad y no como un delito penal común, como se lo procesaba hasta el momento. Ahora solo depende de que el Juez Federal Rodríguez la acepte, y si no lo hace la Corte Suprema deberá intervenir dado que se generaría un conflicto de competencia, tal como pasó en el caso López."* Diario La Opinión, Martes 07 de diciembre de 2010.

tiva. El *hilo de Ariadna* que recorre nuestro trabajo es que en este período aquí acotado hay un pasaje de las acciones reactivas a las proactivas queen el transcurso de las acciones colectivas fueron dando forma a un colectivo organizado.

Las fuentes con las que trabajamos 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 a agentes individuales en orden a su participación en el espacio como integrantes del núcleo primigenio y a los abogados[7] que llevaron adelante la representación de los hijos de Silvia Suppo durante el juicio.

Para esa selección tuvimos en cuenta tanto la pertenencia grupal o institucional de los mismos, como las posibilidades por derivación de testimonios. Al considerar que se trata de un análisis que recupera las voces de los agentes, se tienen en cuenta aquellos aspectos discursivos que median entre entrevistador y entrevistado. Es así que es posible ubicarla como una evocación de los hechos, entendiendo que la memoria actúa en el presente representando el pasado[8] y al recuerdo como una interpretación de lo vivido, en tanto son actos de memoria que dan sentido al pasado[9].

Detonante

El 29 de marzo de 2010 en su negocio de la calle Sargento Cabral al 1200 de la localidad de Rafaela[10], es asesinada Silvia Suppo, una de las testigos clave en el jui-

---

7 Integrantes de H.I.J.O.S. Regional Santa Fe.

8SCHWARZSTEIN, Dora, Entre Franco y Perón Memoria e Identidad del exilio republicano español en Argentina, Barcelona, Ed. Critica, 2001, pág 51.

9 "*…la memoria como operación de dar sentido al pasado. ¿Quiénes deben darle sentido? ¿Qué pasado? Son individuos y grupos en interacción con otros, agentes activos que recuerdan, y a menudo intentan transmitir y aun imponer sentidos del pasado a otros. Esta caracterización debe acompañarse con un reconocimiento de la pluralidad de "otros" y de la compleja dinámica de relación entre el sujeto y la alteridad":* Elizabeth Jelin, *Los trabajos de la Memoria*,Ed. S. XXI, 2002, pág.33.

10 La ciudad de Rafaela es la capital del departamento Castellanos, ubicado en el centro-oeste de la provincia de Santa Fe, Argentina, Cecilia Tonon la describe como una localidad que "*posee índices relativamente bajos de desocupación, subocupación y pobreza con respecto a los niveles provinciales y nacionales, con un alto porcentaje de pobladores propietarios de sus viviendas, alto nivel de alfabetización y cobertura médica. Para dar cuenta de este fenómeno sobresaliente, exclusivo, ejemplar de Rafaela se utiliza el apelativo de "isla". No resulta desatinada esta designación si se tiene en cuenta que el término es asociable con la idea de "aislar", es decir separar, distinguir (la localidad aparece diferenciada del resto del país por su distintivo modelo socioeconómico, que remite a su tratamiento como ejemplo, co-*

cio llevado adelante en la Provincia de Santa Fe contra el ex juez federal Víctor Hermes Brusa[11] por crímenes de Lesa Humanidad, acaecidos en la última dictadura argentina, condenado finalmente a 21 años de cárcel por su actuación y complicidad con la represión ilegal. La importancia de este juicio radica en que fue el primer juicio por delitos de lesa humanidad realizado en la ciudad de Santa Fe en el que se condena a un ex Juez Federal. Silvia Suppo declara en octubre del año 2009 y a menos de cuatro meses de la condena – diciembre de 2009 - fue asesinada en su local, cuando estaba pendiente su declaración como víctima en otra de las causas donde se juzgaría a partícipes en la desaparición de su compañero Reinaldo Hattemer[12]. A partir de dicho acontecimiento, hijos, familiares y amigos 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.

---

mo caso). En este último sentido puede observarse, asimismo, que la isla es una de las tantas representaciones del paraíso, donde reina la felicidad y la tranquilidad." Dando cuenta de una localidad supuestamente tranquila, donde nunca pasa nada que altere el orden instituido, donde la tónica del orden y progreso se plasma aún hoy en los inicios del siglo XXI. En: TONON, Cecilia, Estudio de los nuevos marcos políticos en ciudades con perfiles productivos. Análisis del caso Rafaela (1991 -1999), Tesis de doctorado en Ciencia Política – inédita-, UNR, año 2011, pág. 13. Agradecemos a Cecilia Tonon el haber compartido tan generosamente su tesis doctoral para los fines de contextualizar esta indagación

11El 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 Perizotti, 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). «Silvia Suppo: ¿un crimen perfecto?». En: *Putas y guerrilleras, crímenes sexuales en los centros clandestinos de detención*. Buenos Aires: Planeta, pág. 286. Vale la aclaración que a partir de la declaración de Silvia Suppo se los juzga por el delito de crímenes sexuales

12 "*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 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.

Al otro día de ocurrido el hecho, uno de los periódicos locales con el título *"¿HOMICIDIO EN OCASION DE ROBO O CRIMEN POR VENGANZA?"*[13], planteaba en el copete de la nota poniendo en duda el motivo del asesinato:

> *"El episodio conmocionó a la ciudad y trascendió rápidamente, ya que la víctima había sido testigo en la causa por la represión que condenó al ex juez Brusa y otros represores de Santa Fe. Ocurrió cercana la hora 10 en Sargento Cabral 260. Derivada al Hospital en estado de shock fue intervenida quirúrgicamente, y antes de la hora 13 se conoció su deceso. La Policía investiga un homicidio en ocasión de robo, y no se descarta un hecho ligado a lo que se comenta anteriormente, todo ello en el marco de la forma cruel en la que fue ejecutada, con verdadera saña."*

En tanto el otro periódico local al otro día en primera plana titulaba "EFECTIVO ACCIONAR POLICIAL", con la foto de los dos agentes policiales, diciendo:

> *"El personal de la Unidad Regional V al mando del jefe Juan José Mondino y el sub jefe Leandro lograron esclarecer el brutal asesinato de Silvia Suppo. El matador sería un lavacoches que realizaba su actividad en la esquina de Necochea y Saavedra, que responde al apellido Sosa y cuenta con frondosos antecedentes delictivos.",* en la continuación de la nota en el interior del diario se expresa: "*Como lo adelantó CASTELLANOS en su edición de ayer todas las pistas indican que se trata de un robo con un desenlace brutal, y no un hecho violento con vinculaciones de tipo político.*"[14]

El día miércoles 31 de marzo los familiares sacan un comunicado de prensa en el que explícitamente consideran al crimen como un asesinato político, donde expresan:

> "Como familiares directos de Silvia Suppo en primer lugar hacemos un pedido de justicia para que este caso se esclarezca lo antes posible.
> Creemos que NO se trata de un robo violento sino que, dato el grado de precisión del ataque sufrido por nuestra madre y la fecha del suceso (muy cercana al 24 de marzo) esto se trata de un ASESINATO POLÍTICO estrechamente vinculado a la posición de querellante de Silvia en las causas contra los delitos de lesa humanidad.

---

13 Diario La Opinión, Martes 30/03/2010. Sección Policiales, págs. 4 y 5.Para ver nota completa: http://laopinion-rafaela.com.ar/opinion/2010/03/30/i033001.php (Fecha de consulta 15/06/2015)
14 Diario Castellanos, miércoles 31 de marzo de 2010, primera plana y pág. 11.

Por lo tanto y hasta el momento consideramos que esto es un HOMICIDIO POLÍTICO hasta que se nos demuestre lo contrario.
Agradecemos a todos los familiares, amigos y a las organizaciones como MADRES, ABUELAS, LIGA POR LOS DERECHOS DEL HOMBRE y también a las autoridades que se han solidarizado. Especialmente agradecemos a H.I.J.O.S. delegación Santa Fe por su valiosa colaboración y continuo compromiso.
Nuestro mayor deseo es que se realice una investigación exhaustiva que aclare lo sucedido y que nos garantice VERDAD Y JUSTICIA.
GRACIAS A TODOS LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN."[15]

El mismo día de dicho comunicado, también como familiares se Silvia Suppo se convocaba a una "MARCHA JUSTICIA Y VERDAD POR SILVIA SUPPO" con las consignas VERDAD Y JUSTICIA ¿ROBO O ASESINATO POLÍTICO? ¡ESCLARECIMIENTO YA![16], para el viernes 02 de abril, a 4 días del asesinato. La movilización partió desde la plaza central[17] de la localidad dirigiéndose por la Av. Santa Fe (la avenida céntrica principal) hacia el cine, ubicado a 450 metros de la plaza y a media cuadra de la jefatura policial. La misma tuvo la participación de un número importante de personas[18], teniendo en cuenta lo que un entrevistado expresó:

"*Surgió la primer marcha la del 2 de abril de 2010. Que fue una marcha recontra grande, no sé, se viene no sé como dos mil personas que para Rafaela es una bestialidad, una bestialidad… nosotros en ese momento lo único que teníamos eran sospechas*

15 Parte de prensa archivado en Carpeta Archivo Social y Colectivo Espacio Verdad y Justicia por Silvia Suppo 2010 – 2011- 2012. Agradecemos especialmente a integrantes del espacio por haber sido tan generosas en brindar el archivo para nuestra consulta.
16 Volante archivado en Carpeta Archivo Social y Colectivo Espacio Verdad y Justicia por Silvia Suppo 2010 – 2011- 2012.
17 Para la ubicación espacial de la localidad dirigirse a: https://www.google.com.ar/maps/place/Rafaela,+Santa+Fe/@-31.2542386,-61.4867322,17z/data=!4m2!3m1!1s0x95caae460db27c0f:0x8be1b926d473c17b?hl=es-419
18 Según el diario Castellanos: Marcha: "*Como lo había anunciado en la mañana de ayer, familiares de la mujer asesinada realizaron una marcha en la que fueron acompañados amigos y vecinos que llegaron al número de mil según estimaciones del Control Público. La concentración se efectuó en la plaza 25 de Mayo en su intersección con Boulevard Santa Fe. Los manifestantes recorrieron todo el perímetro del principal paseo público para finalizar en el viejo edificio de la Recova Ripamonti donde remarcaron las consignas de la convocatoria: "Verdad y justicia. Esclarecimiento ya." Con la pregunta "¿Robo o asesinato político?"",* Sábado 03 de abril de 2010, página 8. Esta nota es un fragmento pequeño dentro de otra nota mayor que ocupaba tres cuarto de página y que llevaba como título "*Uno de los detenidos confesó la autoría del crimen de Silvia Suppo*", lo que da cuenta de la posición del periódico respecto de la significación del crimen y a su vez que el número de personas que dan como asistentes a la marcha seguramente fue mayor al que consigan en la nota.

viste, porque nosotros trabajamos con tres consignas ese día, que intentamos que sean consignas amplias porque lo que intentábamos era sumar la mayor cantidad de gente en esa marcha, que una era: esclarecimiento ya!, verdad y justicia por Silvia Suppo y una que era una pregunta digamos, que era lo que pensábamos, porque todo el mundo quería cerrarlo como que era un robo, ya estaba, ya lo habían atrapado, antes de atraparlos ya los habían identificado, quienes eran, estaba cerrado con Sosa y Coceres y todo, entonces, como pregunta, como interpelando: ¿robo o asesinato político? Como pregunta, como interpelando, como mover ese sentido que ya los medios ya habían cerrado, entonces hicimos esa marcha, que fue una marcha de silencio, que no hubo consignas, no hubo cantos, también por desconocer cómo se hacen las marchas no?"[19]

Es relevante no sólo la capacidad de movilización del agrupamiento organizado ad hoc, en tanto para esta localidad de 92.945 habitantes[20]fue muy importante, pues más allá de los apoyos de diferentes organizaciones sociales que pudieron movilizar gente desde otras localidades – en su mayoría de Santa Fe Capital -[21,] hubo un encuentro la noche anterior en la plaza local "tras una convocatoria realizada vía facebook, familiares y amigos junto a representantes de organizaciones sociales, se congregaron para organizar el desarrollo de la marcha…"[22]. Respecto de la convocatoria una entrevistada relató:

"…Y ese día que no fue el velatorio porque fue la autopsia de por medio, por respecto a la familia, había muchísima gente en la casa de Mariana, abogados de DD.HH., compañeros, gente que vino de otros lugares, como por respeto a eso nos quedamos en la vereda sentados, y ahí en esa situación éramos los mismos que estábamos en aquel grupo: Lucas, Poli, María Acosta y yo que éramos de Arveja Negra. Estoy hablando de 5 años atrás. Y empezaron a acercarse organizaciones sociales de Rafaela, preocupadas por el

19 Entrevista realizada el 04/08/2015 a integrante del EVJSS.

20 Según los datos del Censo del año 2010 la localidad de Rafaela contaba con 92.945 habitantes. Dato extraído de: https://www.rafaela.gov.ar/nuevo/Seccion.aspx?s=152 o https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/174990/860336/file/IPoblacion.pdf (Fecha de consulta Noviembre de 2015).

21 En la Carpeta Archivo Social y Colectivo Espacio Verdad y Justicia por Silvia Suppo 2010 – 2011-2012. Se encuentran volantes de organizaciones como: Partido Obrero y CeProDH (Centro de Profesionales por los Derechos Humanos), así como en el diario La Opinión un fragmento de nota del jueves 01 de abril de 2010, pág. 11, expresa: "*Los familiares agradecieron el respaldo brindado por Madres, Abuelas, Liga de Derechos del Hombre y, especialmente, a H.I.J.O.S. delegación Santa Fe 'por su valiosa colaboración y continuo compromiso'.*"

22 Diario La Opinión, Op. Cit.

tema porque veían claramente que no era una cuestión de un robo. Conocían la figura de Silvia y planteaban que algo había que hacer, y obviamente que nosotros estábamos convencidos de que algo había que hacer. El problema era como iniciar o como comenzar. Así que después que volvieron de la autopsia, de que fue el velatorio, en realidad no fue un velatorio, fue algo muy rápido porque los chicos no querían, nos juntamos todos sin ellos, sin Marina y sin Andrés[23] en la casa de uno de los chicos. Y ahí empezamos a charlar, a ver qué hacemos porque quedarse ahí de brazos cruzados, realmente que hay algo extraño. Nosotros siempre convencidos de que no se trataba de un robo, pero sí sabíamos que iba a ser muy difícil demostrarlo, porque había muchas cosas que coincidían y había en Rafaela todo un sector social que iba a preferir mil veces la idea del robo que la del asesinato político. Había como muchos frentes, así y todo el objetivo de ese momento era mantener en boga el tema, porque iban a pasar 15 días e iba a quedar en la nada. Entonces dijimos, armemos un grupo y empecemos a trabajar, y lo primero que se nos ocurrió fue convocar una asamblea abierta o una cosa así en la plaza, a través de conocidos y gente que estaba interesada en participar, de juntarnos como espacio y ver como encaramos la actividad de búsqueda de justicia para Silvia."[24]

Cómo concebir al EVJSS

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 grande, que luego se dio en llamar "EVJSS", dando el puntapié inicial para la conformación de un organismo de derechos humanos novedoso que forma parte del movimiento de derechos humanos. Según lo expresó un entrevistado:

"Allí se empieza a gestar el espacio, al mes siguiente, a la semana siguiente, a las dos semanas siguientes se empieza a pensar en el nombre del espacio, un espacio de reflexión y de acción. La idea era sostener la movilización, que era poco habitual en Rafaela sobre todo por la cantidad, la magnitud y porque el hecho fue muy fuerte."[25]

23 Marina y Andrés Destéfani son los hijos de Silvia Suppo.
24 Entrevista realizada el 25/08/2015 a integrante del EVJSS.
25 Entrevista realizada el 20/10/2015 a integrante del EVJSS.

Lo planteado nos permite percibir al menos dos aspectos que colaboraron en la primera convocatoria. Por un lado, la condensación de diferentes instancias previas de militancia y articulación de quienes la organizaron, al respecto del grupo Arveja Negra[26] que nombra la entrevistada, estaba conformado por jóvenes, estudiantes de nivel superior de carreras sociales afines, realizó acciones sobre concientización de derechos humanos, en torno a actividades artísticas, talleres y escolares. Tales actividades dieron a los integrantes recursos – en términos de capital cultural y de ejercicios previos de acciones en conjunto - para la elaboración de las demandas en pos de lograr las acciones propuestas, lo que algunos autores como *capital militante*[27],

---

26En otro relato oral se refiere a esta agrupación: "*…Con unos chicos de UCES, de comunicación, que ellos no pueden armar como centros de estudiantes, y que veía que teníamos intereses comunes… con chicos de psicología, comunicación social, (…) estudiantes del profesorado de historia y de lengua armamos un grupo. Había chicos de UTN también y que se armó… arveja negra se llamaba (…)Pero bueno, que tenía que ver con movilizar algunas cuestiones adentro del profesorado, bueno discutir contenidos, discutir… bueno, algo de la agenda de la institución que no se movía. Desde los modos de educar, de de estar en la institución. Un montón de cuestiones que teníamos que intervenir… Y también veíamos como el tema del arte, que nos reunía eso. Son dos cosas que nos reunían, que después… muchos de esos compañeros están hoy…en el espacio. Y bueno, empezamos con talleres de la memoria en las escuelas. Uno de los temas que me interesaba era Derechos Humanos de Ayer y de Hoy. Lo hacíamos en las escuelas porque veíamos en las escuelas como un vacío. Y también ciclos de cine y movidas artísticas que tenían que ver con presentaciones de libros u obras de teatro, oo... siempre buscando movilizar a los, a los compañeros que estaban estudiando. Pero era así como muy tímido…Y de ahí nació… ese grupo duró cuatro o cinco años… Pero era como una cuestión… si… no tan partidaria. Era política pero no partidaria. (…) Y era un cruce interesante porque había chicos que estudiaban psicología, de historia, lengua y bueno. Y qué se yo íbamos a las escuelas y armábamos un taller, presen…instalábamos el tema de los derechos humanos… que un poco yo un poco lo venía por mis viejos referenciando, no? Y sino instalábamos, nos parábamos en las entradas de de las escuelas, en alguna fecha e instalábamos el tema en el aula, que se yo un papelito que decía "Preguntale a tu profesor que fue el Cordobazo", y los chicos para perder tiempo a veces… Y bueno, eso… no, no era una cosa muyyy…"* Entrevista realizada 23/06/2015 a integrante del EVJSS familiar directa de Silvia Suppo.

27 CEFAÏ, Daniel, Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso. Revista de Sociología, Nº 26 (2011), pp. 137-166. En la página 139, el autor plantea que uno "*Como el capital cultural, el capital militante puede así existir bajo tres formas: en estado incorporado, como conjunto de disposiciones corporales, lingüísticas e intelectuales para producir las actitudes más esperadas por el medio, gracias a las técnicas políticas indispensables para dirigir un grupo, o realizar una acción; en estado objetivado, bajo la forma de cultura política materializada en los libros, revistas, carteles, fotos, pero también bajo la forma de locales, de material (banderas, pancartas, etc.) o de personal organizado disponible y movilizable para conducir una acción, producir un informe, etc.; en estado institucionalizado, bajo la forma de puestos que pueden ocuparse o ponerse a disposición de sus camaradas, en el nivel local o nacional: secretario sindical, responsable de sección de un partido político, diputación electa local, o cualquier otra forma de puestos ligados a ese tipo de instituciones. Estas tres dimensiones están evidentemente vinculadas: la facultad de movilizar eficazmente esos recursos materiales u organizacionales no es independiente de la incorporación exitosa de disposiciones militantes.*" POUPEU, Frank, Dominación y movilizaciones. Estudios sociológicos sobre el capital militante y el capital escolar. Traducido por Alicia B. Gutiérrez, Ferreyra Editor, Córdoba, año 2007, pp. 10-11.

en términos de técnicas políticas para organizar una acción o dirigir un grupo. Por otro lado, en términos relacionales un porcentaje importante de la conformación inicial del EVJSS tenían ciertas características comunes: conocían a Silvia, tenían una relación de amistad con los hijos de ella o habían tenido una experiencia de militancia previa en el colectivo "Arveja Negra" citado. Estos aspectos generaron condiciones de posibilidad para que la movilización fuese reactiva poniendo a disposición este capital militante cuando fueron impelidos por las circunstancias, pero que y que contuvo a afectados (hijo e hija de la víctima y familiares) y a no afectados[28] dentro de la organización que se fue constituyendo más allá de la primera acción colectiva contenciosa.

Asimismo la explicación relacional, más allá de los componentes afectivos y filiales, no alcanza a dar cuenta de la participación, ya que hubo quienes eran familiares y no participaron activamente en el espacio y hubo relaciones sociales cercanas que si bien acompañaron de otro modo, no participaron del espacio[29] por lo que consideramos que la participación también tiene que ver con lo planteado sobre "la concepción internista de la elección racional los deseos proporcionan motivos o razones internas para la acción sobre la base de creencias bien formadas"[30]. En este caso la creencia de los integrantes del EVJSS sobre quién realizó el crimen y por

28 Aquí aludimos a la distinción ya "tradicional" que realiza Elizabeth Jelin entre agrupaciones integradas por afectados/as directos/as aludiendo a la familia como "Madres", "Abuelas", "Familiares", y no afectado/a como Ex detenidos políticos. pero que forman parte de los organismos de Derechos Humanos en Argentina. En: JELIN, Elizabeth, Víctimas, familiares y ciudadanos/as: las luchas por la legitimidad de la palabra. Disponible en: http://www.scielo.br/pdf/cpa/n29/a03n29.

29 En una entrevista se da cuenta de otro tipo de apoyo de algunas personas sin ser parte del espacio, un apoyo que puedo considerarse más personal a los familiares directos de la víctima – hijos- que no implicaron movilización social, pero que fueron considerados como importante en el sostenimiento de la "*pero que si venían ... "…mucha gente que a lo mejor no se exponía públicamente a la marcha por la...forma de ser del rafaelino, pero que si venían... che tengo $50 te los dejo para viajar" o "yo tengo para hacer remeras, te hago la remera" o "te presto el auto para viajar" o " te cuido la nena" o no se...te traía una milanesa cocinada...eso se sintió…".* Entrevista realizada 23/06/2015 a integrante del EVJSS familiar directa de Silvia Suppo.

30 AGUIAR, Fernando y DE FRANCISCO, Andrés, "*SIETE TESIS SOBRE RACIONALIDAD, IDENTIDAD Y ACCIÓN COLECTIVA*", REVISTA INTERNACIONAL DE SOCIOLOGÍA (RIS) VOL. LXV, Nº 46, ENERO-ABRIL, 63-86, 2007, ISSN: 0034-9712, pág. 75. Los autores relacionan deseos e identidad y distinguen deseos, como elemento motivador para la acción y creencias expresando: "*La diferencia entre el estado mental al que llamamos "creencia" y el que llamamos "deseo" radica, pues, como hemos dicho, en la dirección a que apuntan con respecto al mundo: las creencias se dirigen al mundo, son representaciones sobre el mundo, y nos dicen cómo es (sea verdad o no); los deseos señalan cómo debería ser para que nos satisfaga (Searle, 1992:66). Los deseos pueden ser racionales o irracionales, pero carece de sentido decir que son verdaderos o falsos.*", pág. 77.

qué –la participación de la víctima en los juicios antes nombrados-, así como la validez de la movilización social como formato válido de acción.

A este agrupamiento podemos entenderlo como un organismo de derechos humanos que forma parte del movimiento de derechos humanos, en tanto forma parte de este arco que podemos nominar como un*movimiento social*[31], en la medida en que actuó como un agente movilizador que se constituyó desafiando, demandando y reclamando a las agencias estatales - en el cuestionamiento de cómo era juzgado el hecho-, compartió un lazo simbólico – la verdad y justicia por el asesinato de una persona-, una estructura básica de representación –como agente colectivo que se denominó EVJSS – y un sentido – el aglutinante de marcos compartidos de que el crimen de Silvia Suppo era un crimen político. En términos de Ludger Mees, los movimientos sociales modernos podrían ser definidos como "*...un actor colectivo movilizador que pretende fomentar, impedir o anular determinadas consecuencias profundas del cambio social. La movilización debe realizarse con una cierta continuidad. El movimiento se caracteriza por un alto nivel de integración simbólica, una escasa especificación de los roles y por la adopción de medios de acción y organización variables*"[32].

En este sentido, para nominar a las acciones de este agrupamiento en este primer año indagado recurrimos al concepto de protesta social, retomando lo expresado por Federico Schuster: *"...definimos protesta como un acontecimiento visible de acción pública contenciosa de un colectivo, orientado al sostenimiento de una demanda"*[33], que implica movilización de recursos. En este caso no se agotó en una acción unitaria, sino que la organización del espacio tuvo recursos que lo dotaron de la capacidad de extenderse en el tiempo – respecto de las marchas como una forma de acción colectiva contenciosa realizaron una al mes durante un año-.

---

31 ALONSO, Luciano, *El estudio de las luchas pro derechos humanos en Argentina: problemas de enfoque en torno a la categoría de movimiento social*, en: Dilemas, apuestas y reflexiones teórico metodológicas para los abordajes en Historia Reciente. Patricia Flier (compiladora), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP, año 2014, pág. 60/61.

32MEES, Ludger, "¿Vino viejo en odres nuevos? Continuidades y discontinuidades en la historia de los movimientos sociales", en Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina, eds., *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Ed. Trotta, Madrid, 1998, p. 304, destacados de la autora.

33SCHUSTER, Federico, "Las protestas sociales y el estudio de la acción colectiva"En: Federico Schuster y otros, "Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina Contemporánea.", Prometeo Libros, Buenos Aires, 2005, Pág. 67.

Formato en el que se presentaron las acciones del colectivo

La metodología de acción del EVJJ tuvo tres formas predominantes durante toda la extensión de las acciones indagadas. Una era la arista de la movilización social, a través de las marchas. La otra era la arista judicial. Finalmente la última era la arista de tratar de visibilizar el caso, tratando de lograr una condena social, como efecto de la disputa por la significación del crimen.

Es preciso tener en cuenta que en términos performativos, esto es cómo la lucha por la dotación del sentido del crimen tiene sentido en la acción, tuvo un doble propósito, ya que si bien se reclamaba por la interpretación sobre que el asesinato de Silvia Suppo era un crimen político – como lo consignamos en páginas anteriores- esto también implicaba desplazar la significación de que sea tratado como un dato de "inseguridad"[34] en la localidad, impidiendo que se tratara a los jóvenes, supuestamente implicados, como chivos expiatorios.

Todas estas aristas se entrecruzan en esta primera etapa estudiada y enlazan en la acción desplegada por el colectivo, ya que la presión social de las movilizaciones mensuales accionó sobre el pasaje del juicio de un fuero a otro, y al mismo tiempo instalaron el sentido del crimen como asesinato político. Por supuesto que no desconocemos que esta significación no es homogénea[35], pero entendemos que se lograra, en este breve lapso de tiempo, poner en duda una postura que cerraba el cri-

---

34 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 rafaelinos cree que se elevó la inseguridad", pág. 11 17/08/2010.

35 De esto da cuenta un mensaje aparecido en un periódico local donde en el apartado Opifón – donde se publican los mensajes telefónicos dejados por los lectores - se expresa: "***Caso Suppo:*** *Soy Alejandro, del barrio 9 de Julio, y a mí, como a muchos, no me sacan de la cabeza que los abogados santafesinos que están con la querella en la causa de la muerte de la señora Suppo, lo único que buscan es guita. Sino, no hubieran intentado que un Juzgado Federal logre sacarle la causa al juez rafaelino que ya procesó a 'Sosita' y a su primo*", Diario La Opinión, miércoles 15 de septiembre de 2010.

men hacia "asesinato en ocasión de robo"[36] fue de una importancia no menor. De manera que las marchas y movilizaciones del EVJSS lograron visibilizar el caso a nivel nacional. Respecto de la pugna por la significación una entrevistada expresó:

> "*...no solo por lo que era Silvia Suppo sino por lo imaginario social de haber puesto a los lavacoches como protagonistas del hecho. Sabíamos que era parte de este pensamiento único que tiene Rafaela "que los pibes son los enemigos, que la inseguridad pasa por ese lado", era como que cerraba todo en el imaginario social. "Dos lavacoches amigos de Silvia que entraron, que le robaron...", estaba todo como muy armado, muy desprolijo todo. Y ahí empezamos a reunirnos y ver cómo romper este pensamiento que estaba tan instalado; y era por el lado del arte, para nosotros era la cuestión artística, que tenía que ver con una estética, con un mensaje, con la alegría; "nos pueden robar todo menos la alegría", el tema de la vida."*[37]

A estas afirmaciones podemos conectarlas con lo planteado por Ángel Calle cuando expresa: "*...los movimientos también crean valores, representaciones, conflictos y por tanto construyen realidad social y condicionan el propio por qué desde el que se articulan; los movimientos también pueden construir sus propias oportunidades políticas*"[38]. Si bien el análisis que hace el autor es sobre los nuevos movimientos globales, consideramos que este planteo es pertinente para el caso indagado en tanto da cuenta de cómo las acciones de este colectivo posibilitaron poner en debate otras miradas y representaciones sociales sobre ciertos grupos subalternos en lo local.

Aquí podemos observar algunos elementos tomados de los organismos denominados tradicionales[39] de derechos humanos. Por un lado, nos referimos al reclamo por "Verdad y Justicia"[40], y por el otro, al formato de acción por excelencia des-

---

36 "También se habló de que se estaría en presencia del primer homicidio en ocasión de robo en Rafaela..." Diario La Opinión, martes 30 de marzo de 2010, Policiales. http://laopinion-rafaela.com.ar/opinion/2010/03/30/i033001.php Fecha de Consulta Julio de 2015.

37 Entrevista realizada el 16/04/2016 a integrante del EVJSS.

38 CALLE, Ángel, "Los nuevos movimientos globales", en Papeles del CEIC Nº 7, 2003, pág. 4.

39 Cuando aludimos a organismos "tradicionales" de derechos humanos, nos referimos a los planteado por Luciano Alonso en la definición de "un espacio discursivo compartido, que buscaba diferenciar a unos agentes colectivos de otros en pro de su legitimación en algo más básico y trascendente que la lucha política, que se identificó prontamente con la lucha por la vigencia de los derechos humanos fundamentales". ALONSO, Luciano, Op. Cit. pág. 62.

40 En este sentido citando los enunciados de los reclamos verdad y justicia Ludmila Da Silva Catela plantea: "*Justicia y verdad. Categorías que a medida que el problema de los desaparecidos fue modificándose, adquiriendo diferentes relieves, marcando fronteras y trazando su propia historia, se mantu-*

plegado: las marchas, realizadas una al mes durante el primer año, donde al igual que las marchas de las Madres de Plaza de Mayo, la primera fue silenciosa.Por lo antes dicho, entendemos que la misma puede dar cuenta de la continuidad de la participación del colectivo EVJSS en los reclamos por los derechos humanos, en un contexto local determinado como un agrupamiento dentro de losorganismos que conforman el movimiento de derechos humanos.En este sentido es posible ubicar a estas marchas dentro de las formas de protestas de justicia, en tanto "*su contenido de demanda se vincula con el reclamo de derechos y garantías, derechos humanos…*"[41], en tanto la demanda es sobre la administración de justicia por el esclarecimiento de un crimen - en su investigación y tratamiento -.

Por lo tanto los repertorios de acción fueron principalmente las marchas realizadas, una por mes durante el primer año, que tenían participaciones artísticas como cierre de las mismas, como lo fueron proyecciones de audiovisuales, obras de teatro y participaciones de músicos invitados. Estas acciones dan cuenta de elementos que hacen a quienes constituían el EVJSS y su relaciones – por ejemplo uno de sus integrantes era parte de una murga local -. Un fragmento de entrevista da cuenta de la dimensión de la participación de los diferentes colectivos en este agrupamiento:

> "*…muchas de ellas ponen la estructura que tienen: grande, chica, mediana, enorme, pequeñísima a disposición de la causa de Silvia como que muchas la incorporaron como un tema de agenda propia. (…) Eso esta bueno, porque a parce multiplicada en un principio en acciones que no pensabas viste. No se… yo trabaja en la murga, en la murga Estación Esperanza, mi traje tenía la cara de Silvia, pero a su vez otros también la tenían e iban a tocar a un cumpleaños de quince, cuando pensamos hacer un*

---

vieron como faros, como nexos entre el pasado y el presente". No habrá Flores en la tumba del pasado. La experiencia de reconstrucción del mundo de los familiares de desaparecidos, Ed. Al margen, La Plata, año 2001, pág. 221,

41Al respecto se distingue en tres tipos de casos principales: 1) protestas de carácter *económico laboral*, ligadas al mundo del trabajo y la producción, incluyendo tanto las sindicalizadas y corporativas como las puebladas y protestas de desocupados y piqueteros; 2) protestas de carácter *territorial,* definidas en espacios barriales y/o atravesadas por matrices de demanda habitacional, laboral, etc; 3) protestas de *justicia*, cuyo contenido de demanda se vincula con el reclamo de derechos y garantías, derechos humanos, contra la discriminación, etc. (pág. 6). Asimismo respecto de las demandas es posible ubicarlas dentro de los derechos humanos - porque la persona por la que se reclama el tratamiento del juicio fue testigo en una causa de delitos de Lesa Humanidad - y de Administración de justicia, en tanto se reclama por esclarecimiento de dicho crimen. (pág. 20). En: Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989 - 2003, Documento de trabajo Nº 48, GEPSAC, mayo de 2006, Instituto de investigaciones Gino Germani, FCS, UBA. Buenos Aires. Págs. 6 y 20.

cumpleaños de quince. (…)Entonces me parece que eso aporta como mucho y esto cada uno tiene sus redes, sus contactos, sus vínculos entonces eso hace que se expanda más, eso y después bueno más allá de organizaciones son personas"[42]

La acción colectiva "*…se refiere especialmente al desafío sostenido a la autoridad constituida en nombre de las poblaciones empeoradas, desafíos apoyados por demostraciones públicas del merecimiento, la unidad, el número y el compromiso de los activistas*"[43]. Tal manifestación contenciosa sostenida se recrea en el espacio público, como fue el caso de las manifestaciones en las calles de Rafaela, que pusieron en evidencia tanto la capacidad de movilización del EVJSS – como parte de una población empeorada - como el mantenimiento en el tiempo periódicamente de dicha ocupación del espacio público. Este dato se amplifica en la dimensión de una localidad que no tenía como práctica política habitual las manifestaciones colectivas en la calle.

Respecto de las marchas como acción colectiva contenciosa hay dos aspectos que son posibles de puntualizar que dan cuenta de la relación de dichas acciones en el marco cultural de lo local, uno que da cuenta del impacto del crimen y la capacidad de movilización; otro que habla de la organización y de los sentidos compartidos de cuáles eran los marcos de posibilidad de las acciones en la ciudad. Si nos remitimos a lo que publicaba uno de los periódicos locales:

"*Como lo había anunciado en la mañana de ayer, familiares de la mujer asesinada realizaron una marcha en la que fueron acompañados amigos y vecinos que llegaron al número de mil según estimaciones del Control Público. La concentración se efectuó en la plaza 25 de Mayo en su intersección con Boulevard Santa Fe. Los manifestantes recorrieron todo el perímetro del principal paseo público para finalizar en el viejo edificio de la Recova Ripamonti donde remarcaron las consignas de la convocatoria: "Verdad y justicia. Esclarecimiento ya.*" Con la pregunta *"¿Robo o asesinato político?""*,

Esta nota es un fragmento pequeño dentro de otra nota mayor que ocupaba tres cuarto de página y que llevaba como título "*Uno de los detenidos confesó la autoría*

42 Entrevista realizada el 04/08/2015 a integrante del EVJSS.

43TILLY, Charles, "Acción colectiva", en Apuntes de Investigación del CECYP Nº 6, Buenos Aires, 2000, Pág. 18.

del crimen de Silvia Suppo"[44], lo que da cuenta de la posición del periódico respecto de la significación del crimen y a su vez que el número de personas que dan como asistentes a la marcha seguramente fue mayor al que consigan en la nota. Este número de asistentes a la marcha, según la fuente que tomemos como válida – las 1000 personas que plantea el diario o las 2000 que se cita en la entrevista en la página 8-, resulta un ejercicio interesante en términos de la dimensión que significa este número de personas movilizadas en el centro de la localidad. Pues si tomamos el número más bajo (1000 personas) como certero, y tenemos en cuenta que la localidad en dicho año tenía 92945 habitantes – como lo consignamos en la cita nº 17 -, en la primer marcha la cantidad de personas movilizadas implicó una cantidad de un 1.2% de la población local, lo que implicó un impacto muy fuerte en las rutinas locales de un viernes a la mañana.

Respecto a las condiciones de posibilidad de las acciones en la localidad, en las entrevistas respecto de las instancias de organización de las marchas y las decisiones respecto de circuitos y acciones posibles se da cuenta de la evaluación constante de lo posible de ser leído como disruptivo que tenía márgenes más acotados en la comparación con otros territorios.

> "*Pero quisimos hacerla de silencio para tratar de… viste que Rafaela es una ciudad muy pacata muy muy ordenada muy prolija, y no queríamos… queríamos sumar desde ahí no? Si vos ves las marchas que nosotros hacemos son como…parecen como naif, viste, son como ordenadas también, tampoco queríamos copiar modelos de otras ciudades porque sabes que te van a mirar requeté contra cruzado ya, entonces queríamos construir con lo que hay, con lo que había…*"[45]

Esto es un aspecto no menor para la significación de los sentidos en su contexto, evaluación que los mismos agentes integrantes del colectivo hacen, comparando con otros espacios donde se da la movilización – por ejemplo Buenos Aires, Rosario o Córdoba – pero situándolo en lo que consideraban los márgenes de acción posibles para poder sumar adhesiones a la causa.

> "*Y bueno, ahí se empezó más o menos a sostener la marcha mensual. Al 29 de abril fue la segunda, que ya fue más reducida en cantidad de gente, también había sido creo que un viernes, no me acuerdo, y se empezó a definir por ejemplo el circuito, que*

44Diario Castellanos, Sábado 03 de abril de 2010, página 8.
45Entrevista realizada el 04/08/2015 a integrante del EVJSS.

era salir del espacio del cine, no porque el cine represente algo para el espacio, sino porque era tratar de estar más cerca, lo más cerca posible de la jefatura de policía. Y Como tenemos poca experiencia o queríamos evitar el bardo derecho, tampoco nos parecía salir frente de la jefatura. Entonces era viste, nada, me parece era bastante equilibrada la cuestión. No era una marcha zarpada, en donde, se armaba bardo, que se yo, se pintaba. Tratando de cuidar mucho lo que era la historia de Rafaela, todo cuidadito, y lo que nosotros estábamos proponiendo como para no generar de entrada un choque que nos deje solos."[46]

Siguiendo la propuesta de Tejerina que concibe a los movimientos sociales "*como una acción colectiva continuada, encaminada a promover o resistir un cambio en la sociedad o grupo del cual forma parte*", observamos que el canal de expresión al que denominamos pacífico es el que predominó en las acciones sostenidas por el EVJSS. Dicha acción pacífica, si bien es disruptiva, no incluyó una acción específicamente agresiva que atente contra los sujetos o los bienes materiales, sin embargo fue un parte aguas en los formatos de acción colectivas en Rafaela, promoviendo un cambio en la escena pública de los formatos de reclamos acontecidos en la historia reciente local, ampliando la esfera de las posibilidades de las acciones de protestas en lo local. Dicha disrupción da un puntapié inicial para una generación en lo que respecta a las movilizaciones urbanas, la misma es evocada por un entrevistado de esta manera:

"…el Espacio Verdad y Justicia como acción colectiva deja eso: la movilización y la toma del espacio público como algo de todos. Rafaela no era de nadie, o si, sabemos de quienes. Pero nadie lo copaba así para reclamar algo."[47]

Notas finales

Para cerrar recapitulamos algunos de los ejes analizados en el trabajo que se postulan como elementos que coabyuvaron en la conformación del actor colectivo y que se observan en las acciones colectivas contenciosas que podemos considerar como protesta social en tanto tuvieron periodicidad en el espacio público local.

46Entrevista realizada el 20/10/2015 a integrante del EVJSS.
47 Entrevista realizada el 04/08/2015 a integrante del EVJSS.

En primer lugar la descripción del elemento detonante de la acción reactiva que fue el asesinato. En segundo lugar la concepción del EVJSS como un organismo de derechos humanos que forma parte de un movimiento social y que llevó a cabo una protesta sostenida y extendida en el tiempo. En estas protestas encontramos una retroalimentación donde las acciones contenciosas para ser llevadas a cabo requirieron de una organización del colectivo y a su vez, la capacidad de organización del mismo posibilitó la realización de las protestas sostenidas en el tiempo.

En tanto son las primeras exploraciones quedan líneas que son posibles de profundizar como el análisis de la identidad del colectivo, las relaciones con otras organizaciones o las diferentes representaciones sociales aparecidas en los periódicos. Finalmente, estas acciones colectivas llevadas adelantes por el espacio no podrían ser posibles si no hubiese habido un sustrato cultural construido y propiciado por los organismos de derechos humanos, puesto que se observa cómo se replican formatos de acción. Incluso, integrantes de estos organismos fueron quienes sostuvieron el apoyo y la defensa del caso – HIJOS regional Santa Fe-.

Procesos de territorialización del voto en localidades del departamento Paraná (Entre Ríos): la dinámica electoral en las elecciones 2015 y 2017

LEONARDO EXEQUIEL DITTRICH
Facultad de Humanidades, Artes y Ciencias Sociales. Universidad Abierta de Entre Ríos.

Resumen

Este trabajo se inscribe dentro del debate en torno a los procesos de territorialización del comportamiento electoral, en el contexto de un Estado multinivel como el caso argentino, (Calvo y Escolar, 2005) dado que en la última década ha cobrado relevancia un conjunto de trabajos de índole empíricos y teóricos que cuestionan la teoría de la nacionalización de la competencia partidista. En su lugar, a partir del análisis empírico del caso argentino, se realiza una nueva propuesta conceptual que procura dar cuenta sobre los incentivos políticoinstitucionales que viabilizan los procesos de territorialización de la política. Bajo esta perspectiva, opuesta a la nacionalización, se asume no solamente que las condiciones de competencia entre los partidos se torna geográficamente más heterogénea, sino que, además no todas las fuerzas políticas tienen la capacidad de comportarse como un partido político nacional, tal cual prevé la teoría para un período de nuestra historia caracterizado por partidos políticos nacionales de masas. Sin embargo, debido a la enorme diversidad institucional en lo que se refiere a gobiernos locales, el federalismo electoral argentino, la ausencia de centralización de datos de elecciones locales y a la pérdida de algunos escrutinios, la comparación subnacional a nivel de votaciones locales es muy fragmentaria. En este sentido, atendiendo que estos procesos se desarrollan en ámbitos territoriales específicos, el presente trabajo indagará sobre los patrones del comportamiento electoral en los ámbitos locales que integran el departamento Paraná, jurisdicción en la cual se asienta la capital provincial y a su vez coincide en ser el distrito con mayor cantidad poblacional de la provincia. En este sentido, se procederá a realizar un análisis comparativo de la performance de las distintas fuerzas electorales entre las categorías electivas ejecutivas y legislativas, nacionales y subnacionales de las elecciones de los años 2015-2017.

Palabras clave: territorialización / competencia electoral / partidos políticos

Introducción

Los primeros abordajes a la problemática de la expansión territorial del sistema de partidos políticos fueron desarrollados por Lipset y Rokkan (1967) en lo que puede considerarse el primer estudio sobre el alcance territorial de los partidos y los sistemas de partidos en un estado nacional moderno, con centralización política y administrativa. Más adelante en el tiempo, en 1970, Rokkan afirmaría que el proceso de nacionalización de la política, y los sistemas políticos y electorales se vinculan, por un lado, a la expansión y masificación de la ciudadanía electoral y, por otro, a la estandarización y democratización de las prácticas electorales. Esta superación de los clivajes territoriales supuso la conformación de electorados y sistema de partidos nacionales como resultado de la integración general de las sociedades. Los sistemas de partidos se han adaptado en ese proceso, adaptando su comportamiento competitivo que los condujo a extenderse a través de barreras territoriales, tal lo describe Caramani (2004). Este proceso tiene como consecuencia la creciente homogenización electoral en la política subnacional donde los partidos "nacionales" se vuelven contenedores de las demandas regionales y la política pública nacional prevalece sobre lo subnacional, desarticulando los patronazgos locales para constituir una única ciudadanía que administra las diferenciaciones geográficas y las tensiones persistentes.

Aun así, los trabajos más recientes toman distancia de los análisis sociológicos originales, e intentan explicar la nacionalización a partir de las características específicas de diferentes diseños institucionales, esto es, buscan comprender los mecanismos a través de los cuales las estrategias de los candidatos y votantes que operan en el nivel distrital se trasladan a la escala nacional (coordinación multinivel). En esta línea, Cox (1997, 1999) afirma que la nacionalización de los partidos y sistemas de partidos, entendida como la coordinación entre los niveles distritales, será resultado de las decisiones de los políticos de distintos distritos, quienes encontrarán diferentes incentivos para unirse, o no, en etiquetas partidarias nacionales.

Pero como habíamos mencionado más arriba en los últimos años la dirección de los estudios se ha invertido y varios académicos han buscado documentar un proceso denominado desnacionalización (o territorialización) de los sistemas de partidos. La mayoría de estos trabajos se caracterizan por intentar demostrar a partir de datos empíricos la ocurrencia de procesos de desnacionalización de los patrones de competencia partidaria haciendo hincapié en la necesidad de desarrollar nuevos marcos interpretativos del fenómeno. Escolar y Calvo (2005), Leiras (2006 y 2007), Gibson y Suárez-Cao (2007), Varetto (2005), Scaramella (2003, 2013) en-

tre otros, han hecho importantes aportes en el estudio de este proceso para el caso argentino.

De aquí surge como primera instancia, diferenciar el concepto de nacionalización como antagonismo de territorializacion de la política. En cuanto al primero, la nacionalización del sistema de partidos políticos, como ya veníamos expresando, hace referencia a un proceso muy complejo, el cual en resumidas cuentas, y solo teniendo en cuenta la competencia electoral, implica que los partidos se organizan territorialmente en todo el país y contarían con una estructura cuya cabeza está centralizada en un comité, del cual emanan las estrategias organizativas y las líneas programáticas; y por otro lado, estaría asociado a un bajo nivel de varianza horizontal y vertical, es decir, los guarismos del partido en distintos ámbitos geográficos y entre distintas categorías electivas, por ejemplo: nacionales, provinciales y municipales (Scaramella, 2013). Dada esta perspectiva, los partidos y los sistemas partidarios son los ordenadores de las demandas ciudadanas y los encargados de coordinar las demandas locales y nacionales. En este marco, las producciones pueden dividirse en varios bloques analíticos, de las cuales nosotros nos centraremos en una visión sistémica que se acentúa en la fragmentación y (des)nacionalización del sistema (Varetto, 2012). En cuanto que la noción de territorialización, ingresada al debate con fuerza por Calvo y Escolar (2005) se utiliza en referencia a la idea de una desarticulación de la contienda electoral, la diferenciación del comportamiento entre los distritos y divisiones municipales o simplemente como sinónimo de desnacionalización. La idea de «territorialización» es un concepto complejo que, no obstante, puede reducirse a una simple idea: pérdida del carácter nacional de un proceso. En términos operativos esto se suele hacer equivalente a la pérdida de la uniformidad nacional en los procesos políticos o bien, dicho en otros términos, lo que sucede políticamente en la provincia de Buenos Aires puede no tener lugar en la provincia de Jujuy y viceversa (Navarro y Varetto, 2014).

En este sentido, el presente trabajo nace como iniciativa de realizar un aporte al análisis de los procesos de territorialización de la política, en cuanto a su relación con las dinámicas de la provincia de Entre Ríos, considerando las arenas competitivas nacional, provincial y local, centrándonos es esta última y dentro de la jurisdicción del departamento Paraná.

Metodología

Para la realización del presente trabajo investigativo se recurrirá a la base de datos oficial de la Provincia de Entre Ríos, a través de la Secretaria Electoral (de-

pendiente del Honorable Tribunal de Justicia Electoral). Una vez obtenidos los mismos se procederá a explorar los resultados y elaborar con ellos tablas que sinteticen la información recolectada, (dado que la misma se encuentra fragmentada y desarticulada). Luego se procederá a mapear los resultados de la tabla, buscando identificar si existiesen o no patrones de comportamientos electorales de tipos territorializados (según partido político) o si las contiendan se encauzan dentro de la lógica de la nacionalización. Una vez que se obtengan dichas visualizaciones se abordaran las conclusiones a las cuales se arriba con este trabajo.

Desarrollo

La dinámica de la competencia política nacional

La «imagen clásica» de la política argentina se originó en la idea de un partido predominante que dictaba el ritmo de la vida política del país; en buena medida, una imagen relativamente contraria a la que viene a sugerir la Fragmentación Regional Desequilibrada –FRD- con su énfasis en una fragmentación partidaria hoy vigente, que habría acaecido a partir del rompimiento de una competencia de tipo bi-partidaria. En suma, la «territorialización» sugeriría una vuelta de tuerca. Partiendo desde un escenario bipartidista y nacionalizado, ratificado en 1983, esta configuración se habría venido erosionando a lo largo de estas últimas décadas de ininterrumpidas elecciones. Menos la dinámica socio-económica e identitaria; y mucho más la acción de las reglas institucionales, en particular, el federalismo en un país tan desbalanceado territorialmente como es la Argentina, se ofrecen ahora como claves para entender el devenir político del país (Navarro y Varetto, 2014).

La -FRD- sugiere que a mayor fragmentación regionalmente desequilibrada, mayor heterogeneidad nacional y, entonces, mayor «des-nacionalización» Téngase presente y para ampliar la discusión sobre la «nacionalización» tiene al menos dos tipos distintos de significados en la ciencia política. Primero, el sentido que le atribuye Schattschneider (1942), quien remite a la uniformidad de la competencia o balance de fuerzas políticas a través de un territorio. Y por otro lado, el sentido que le atribuyen Chhibber y Kollman (2004) quienes, siguiendo a Sartori, sugieren que el tener partidos nacionales, idea opuesta a partidos locales o fragmentados, tiende a canalizar las elecciones de los votantes y políticos en un menor número de coaliciones y a forzar a los gobiernos a confrontar problemas de orden o nivel nacional.

En este sentido, y para la comprensión de la diferenciación entre las arenas provinciales y la nacional resulta seminal el trabajo de Cabrera (1998) donde sos-

tenía que quienes argumentaban que el sistema partidario argentino era bipartidista se equivocaban. Los sistemas electorales provinciales y la especialización territorial del voto facilitan la emergencia y continuidad del gobierno dividido en la Argentina; los trabajos de Escolar, Calvo, Calcagno y Minvielle (2002) suman otra preocupación a estos estudios: la fragmentación del sistema de partidos, su impacto sobre la gobernabilidad y las diferencia a nivel subnacional e interprovincial de este fenómeno, denotando que la mayor fragmentación del sistema político tiene lugar en las provincias más populosas y con mayor porcentaje de población urbana y que no afectó a todas las fuerzas políticas en modo similar —siendo las bases electorales del peronismo y de algunas fuerzas provinciales las más estables, aunque en la actualidad se podría discutir—.

Así como el proceso de centralización de principios del siglo XX estuvo caracterizado por una creciente nacionalización de la competencia partidaria, el proceso de descentralización político-administrativo genera a su vez incentivos para una creciente territorialización de la competencia partidaria.

De lo dicho, como indica Escolar M. (2011) surge la necesidad de revisar algunas cuestiones acerca de la teoría estándar de la "nacionalización", sobre todo cuando la aplicamos a estudios sobre política comparada en estados democráticos multinivel. Lo que parece más relevante es que se nos permita un cambio de mirada que por lo menos considere la posibilidad de que la nacionalización puede no haberse producido total o parcialmente, y que una situación de este tipo no tendría que ser considerada automáticamente como una anomalía en la formación de comunidades cívicas nacionales integradas o como "fallos de coordinación" del electorado y la elites, sino en cambio como escenarios posibles y hasta teóricamente esperables en los cuales las preferencias pueden particularizarse geográficamente y superponerse entre niveles de representación estatal. Un escenario donde sería razonable que las identidades, lealtades y comunidades cívicas se encuentren anidadas, tanto en los electores como en los actores políticos (Calvo y Escolar, 2005).

Por ello el argumento central de la teoría de la coordinación estratégica incorpora una serie de supuestos extraídos de la teoría democrática liberal acerca de la formación de comunidades cívicas nacionales en estados unitarios y que estos supuestos son cruciales para poder sostener de forma consistente la coordinación de los votantes y de las elites políticas entre distritos, categorías y niveles. Una derivación lógica de este argumento es que si el Estado democrático no es unitario y en cambio es un Estado multinivel cuyo régimen político democrático es descentralizado, se deberán aplicar los mismos supuestos sobre la formación de comunidades cívicas, tanto para el Estado nacional como para las provincias, estados, regiones y

en general cualquier otro tipo de unidad política autónoma que lo integre (Kaplan, 1999). El problema que se va presentar entonces es que si se acepta esta derivación no va a ser factible sostener la consistencia de la coordinación de votantes y elites de la misma manera que en los estados unitarios, sencillamente porque la coordinación tendría que producirse simultáneamente en las comunidades cívicas subestatales y el ámbito nacional. En consecuencia, no habría razones teóricas para negar la posibilidad de que pudiesen existir preferencias, identidades, intereses y expectativas racionales de referencia sub-estatal entre los individuos que componen el electorado y las elites políticas del Estado.

El corolario de lo que se acaba de exponer es que la teoría de la nacionalización del Estado democrático y del sistema político, sostenida como la confirmación empírica de la existencia de la comunidad cívica nacional o como el mecanismo efectivo de proyección de las preferencias y la entrada estratégica en todo el territorio estatal, no puede sostenerse teóricamente en los mismos términos y con la misma solidez y verosimilitud en el caso de estados democráticos unitarios que en el caso de estados democráticos multinivel (Escolar, 2011).

En este sentido, la "desnacionalización" del sistema político, y con ello la presencia de condiciones de baja o nula integración en el comportamiento estratégico del electorado y la elites políticas, no serían únicamente el resultado de aquellas diferencias grupales que la democracia liberal pretende eliminar institucionalmente (clivajes comunitarios adscriptivos), sino además un resultado histórico de la existencia misma de “polities” democrático-liberales subestatales (Moreno, 2008)., que comparten el territorio, el pueblo y la autoridad política en el interior del mismo Estado nacional.

Por esto tomamos como ejemplo el estudio de la dependencia espacial que lleva adelante Scaramella (2013), teniendo en cuenta algunos puntos de su base metodológica (dado que el mismo utiliza índices de autocorrelaciòn espacial global (Moran) y local (LISA) de los cuales no utilizaremos nosotros en este trabajo –queda pendiente para el futuro-) aplicada al estudio del comportamiento de partidos políticos en la Argentina. Y para el caso especial del comportamiento de la Provincia de Entre Ríos el trabajo presentado por Dittrich y otros (2015), aporta información importante para comprender el comportamiento al interior de esta jurisdicción.

Los procesos políticos se desarrollan a lo largo del tiempo y en ámbitos territoriales específicos, por ello el presente trabajo indagará sobre los patrones del comportamiento electoral en los ámbitos locales (municipios) que integran el departamento Paraná, en el cual se asienta la capital de la provincia de Entre Ríos y a su vez el distrito de mayor cantidad poblacional concentrada (27,5% de la población

provincial se asienta en esta jurisdicción). En este sentido, se procederá a realizar un análisis comparativo de la performance de las distintas fuerzas electorales entre las categorías electivas ejecutivas y legislativas provinciales y locales de las elecciones del 2015 y 2017) para las siguientes localidades (Ver Ilustración Nº1) Cerrito, Colonia Avellaneda, Crespo, Hasenkamp, Hernandarias, María Grande, Oro Verde, Paraná (ciudad), San Benito, Seguí, Tabossi, Viale y Villa Urquiza.

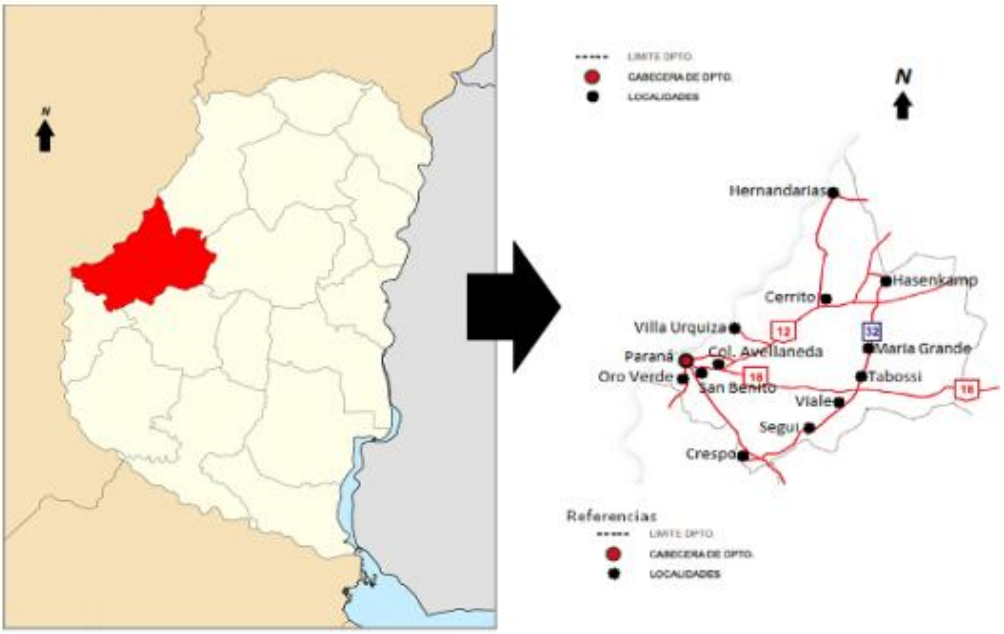


Ilustración I: Ubicación geográfica de la provincia de Entre Ríos y de las localidades seleccionadas

El análisis que se realizará será enriquecedor para evaluar las dinámicas regionales del voto, en el departamento Paraná (Entre Ríos). Esto permitirá visualizar si existió una dinámica de convergencia política regional (con tendencias de coordinación –nacionalización- del voto) o, si bien el resultado de las contiendas responde más a localismos propios del lugar.

En cuanto a los objetivos, los mismos son:

- comparar la performance electoral entre distintos actores partidarios en los niveles nacional, provincial y local.
- identificar (si existiesen) patrones territorialmente diferenciales del voto.

Gran Paraná
Colonia Avellaneda
San Benito
Oro Verde
Paraná
Paraná Campaña
Villa Urquiza
Cerrito
Villa Hernandarias
Eje Ruta 32
Crespo
Hasenkamp
Maria Grande
Segui
Tabossi
Viale

Ilustración II: Agrupamiento de localidades seleccionadas

Para comenzar con el análisis se partirá del estudio del desempeño de las localidades seleccionadas en las elecciones del año 2015. Como primer paso y observando la distribución en el territorio departamental de las localidades se decidió fraccionar las mismas en 3 grupos: el primero de ellos es "GRAN PARANÁ", el cual agrupa a las localidades que conforman el aglomerado urbano creado por el INDEC para designar a la mancha urbana que se extiende por Paraná (capital de la provincia y del departamento), Colonia Avellaneda, San Benito y Oro Verde (además contiene a Sauce Montrull pero no será tomada en cuenta para el análisis dado que es la Junta de Gobierno y no un Municipio); el segundo grupo recibe el nombre de "EJE RUTA Nº 32", agrupando a aquellas localidades que se alinean a dicha ruta provincial que circunda todo el departamento abarcando las localidades de Crespo (donde nace como continuidad de la Ruta Nacional Nº 131), Seguí, Viale, Tabossi, María Grande y Hasenkamp; por último el grupo "PARANÁ CAMPAÑA", que abarca las localidades de Cerrito, Villa Urquiza y Villa Hernandarias, ésta denominación tiene su origen en un vocablo popular para distinguir las localidades del interior del departamento de la capital, además de ser parte de varios intentos fallidos por dividir el actual departamento Paraná.

A continuación para su mayor visualización espacial se ilustrará la distribución de las localidades según la división propuesta para este trabajo. Ver Ilustración Nº3

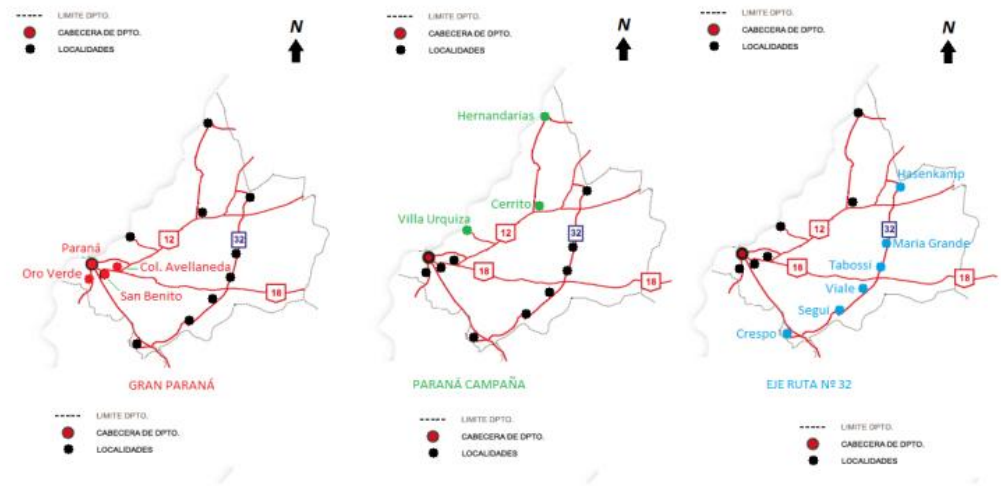


Ilustración 3: distribución geográfica de los grupos

Para comenzar, con nuestro análisis de las contiendas electorales, lo realizaremos por orden cronológico, siendo las que primero observaremos las votaciones generales del año 2015. En dicho acto eleccionario tuvieron lugar la elección de Presidente y Vice-presidente de la Nación, Gobernador y Vice-gobernador provincial, Diputados provinciales, Senadores provinciales (uno por cada departamento, en este sentido en la jurisdicción del Departamento Paraná el cargo es unipersonal) e Intendente de cada una de las localidades seleccionadas.

La provincia de Entre Ríos a lo largo del siglo XX, y como se expresó con anterioridad estuvo enmarcada dentro de la lógica de una competencia generalmente nacionalizada, resultando en todos los actos eleccionarios una convergencia en cuanto a los ejecutivos nacionales y provinciales tal como lo indica el trabajo de Dittrich y otros (2015) Ver Cuadro Nº1.

	PRESIDENTE	GOBERNADOR
1954	PJ	
1958	UCRI	UCRI
1963	UCRP	UCR
1973	PJ	PJ
1983	UCR	UCR
1987		PJ
1989	PJ	
1991		PJ
1995	PJ	PJ
1999	ALIANZA	ALIANZA
2003	PJ	PJ
2007	PJ	PJ
2011	PJ	PJ

Cuadro N° 1: resultado de las elecciones

Extraído de Dittrich L, y otros (2015) Territorialización de la política. Dinámicas electorales subnacionales: el caso entrerriano (1954-2011).

Pero si reducimos la escala de análisis a las localidades, podemos observar una multiplicidad de comportamientos más complejos, que responden a ejercicios y movimientos de tipos regionales o de lugares concretos, que enriquecen la cantidad de actuaciones de partidos políticos y el comportamiento de cada uno de los mismos. Por ello resulta paradigmático analizar el resultado obtenido en las elecciones del año 2015, del cual desarrollaremos parte de nuestro análisis. (Ver Tabla Nº1)

Elecciones 2015.

Gran Paraná	Presidente	Gobernador	Sen Pro	Dip pro	Intendente
Colonia Avellaneda					x
San Benito					x
Oro Verde					x
Paraná		x			
Paraná Campaña					
Villa Urquiza					x
Cerrito					x
Villa Hernandarias					x
Eje Ruta 32					
Crespo					x
Hasenkamp					x
María Grande					x
Seguí					x
Tabossi		x			
Viale		x			

	CAMBIEMOS
	FPV
	VECINAL
	UNA
Mayor participación	x

Tabla 1 – Partido ganador en cada cargo según las localidades

Como se puede observar en todas las localidades seleccionadas, las categorías de Presidente y Gobernador siguen acopladas en sus resultados, al igual que en las categorías de Diputados y Senadores, se replica el mismo resultado casi en todas las

localidades. Esta coordinación multinivel que se observa recibe entre otros incentivos la aplicación en la provincia de la conocida "Boleta sabana", en la cual se dificulta o desincentiva el corte de boleta o la votación dividida en los diferentes cargos en juego.

Pero si reducimos el nivel de análisis y nos introducimos al análisis de los resultados para el cargo de Intendente, el estudio resulta bastante más interesante, dado que se aprecia nuevos partidos que enriquecen el estudio. Por razones metodológicas el análisis se realizará teniendo en cuenta los grupos creados con anterioridad con el fin de intentar responder a los objetivos propuestos por el presente trabajo. Comenzando con el grupo Gran Paraná el mismo abarca un aglomerado urbano que según el censo de 2010 estaba conformado por 264.076 habitantes estando el 93% dentro del ejido de la capital provincial y el resto en las localidades de San Benito (principalmente) Oro Verde y Colonia Avellaneda. Estas cuatro localidades pese a haber conformado un área metropolitana presentan patrones de votación al cargo de intendentes totalmente autónomos uno con respecto a la otro de la mancha urbana. Así se aprecia que la capital provincial, Paraná, desarrolla un comportamiento de votación correlativo en las distintas arenas políticas al igual que la vecina Colonia Avellaneda. Pero lo que llama la atención, es el mayor nivel participación en las localidades pequeñas en el cargo de Intendente, siendo esto una clara evidencia de que las fuerzas elegidas solamente representan a las figuras de la sociedad local y no una fuerza política que aglutine los votos en todas las categorías, denotando un fuerte accionar del corte de boleta, esto se produjo en las localidades de Oro Verde y San Benito, la primera de ellas logrando que llegue al ejecutivo un partido netamente local como fue la lista Nº730 del Vecinalismo; y en la segunda obteniendo el triunfo para el ejecutivo municipal la fuerza de U.N.A., siendo uno de los dos únicos municipios en la provincia que este partido ganó una intendencia (la otra fue Villaguay). Como consecuencia esto nos da como resultado un aglomerado urbano donde la gobernabilidad de cada una de las localidades se encuentra dividida en distintas fuerzas políticas. (Ver Ilustración Nº 5)

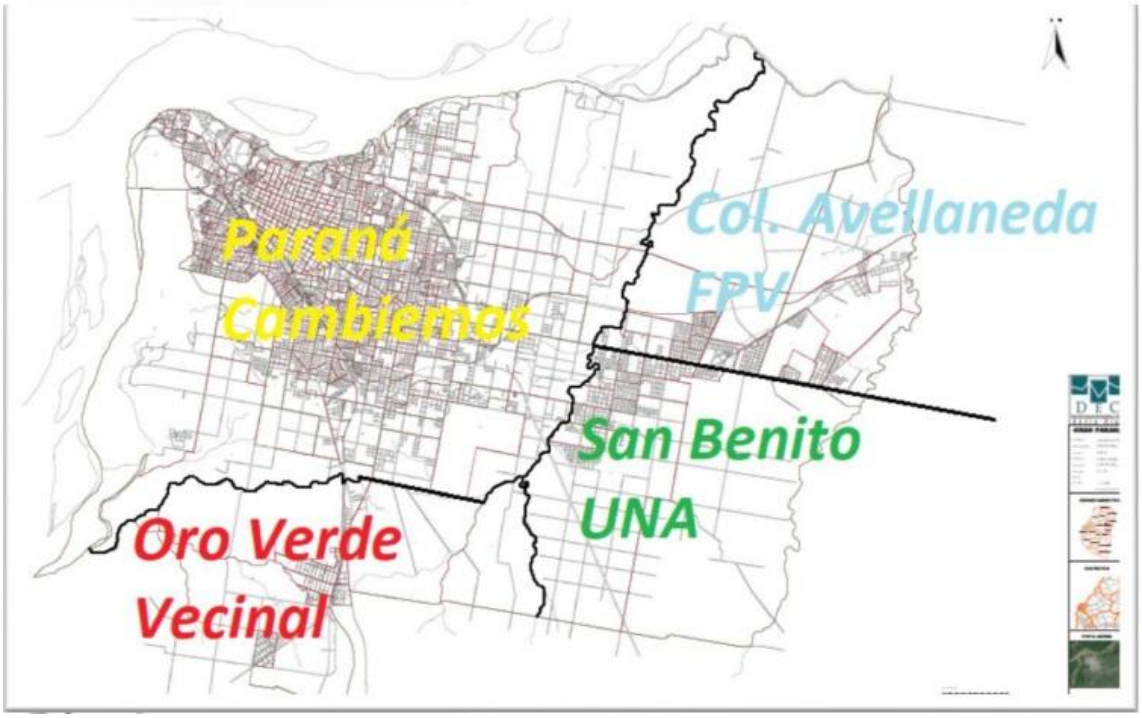


Ilustración 4: Composición actual de los gobiernos locales

Prosiguiendo con el análisis del segundo grupo, el denominado Paraná Campaña, éste al igual que el primero, presente una coordinación multinivel en lo que respecta a Presidente,

Gobernador, Diputados y Senadores provinciales, pero lo llamativamente observable de este grupo fue que ninguno de los partidos políticos por los que fueron electos sus intendentes coincide con los demás ganadores en las otras categoría. En este sentido, es importante aclarar que tanto en Hernandarias, que es considerado como un histórico bastión del peronismo en la costa del Paraná, el intendente electo fue de la fuerza de Cambiemos, y caso similar en Villa Urquiza donde el FPV gana en únicamente la elección local estando el resto de las contiendas dominadas por el partido del actual presidente Macri. Y por último, y cerrando el grupo en el cual, al igual que el primero las contiendas por la elección de los intendentes atrae la atención por tener un comportamiento disruptivo de la lógica nacionalista. En este caso la localidad de Cerrito, obtuvo la mayor cantidad de votos para liderar el ejecutivo local un partido Vecinalista, uno de los pocos en la provincia, pero en el resto de las arenas competitivas y al no haber representantes de dicho partido para otros puestos domina la escena un partido de alcance nacional como es Cambiemos. (Ver ilustración Nº5)

Por último, el tercer grupo, que lleva por nombre Eje Ruta Nº32, debido a que todas las localidades se encuentran a la vera del trazado de la antes mencionada

arteria vial, que fue construida en paralelo a las vías del Ferrocarril Central Entrerriano Justo José de Urquiza, y como consecuencia de esto último se desarrolló la proliferación de diferentes asentamientos devenidos con el tiempo en localidades de mayor o menor importancia demográfica, entre ellos los que se estudiaran serán Crespo, Hasenkamp, María Grande, Seguí, Tabossi y Viale. Las cuatro primeras responden a un nivel de coordinación de los partidos de masas, donde todas las arenas electorales coinciden en el partido político ganador, y además coinciden en que el mayor nivel de participación al igual que gran parte del departamento es en la elección del Intendente local, demostrando una vez más del predominio de la importancia con la cual los votantes hacia este cargo, por sobre el resto en juego. En el caso de Viale, si bien la elección también se encuentra dominada en su totalidad por Cambiemos, aquí el cargo con mayor nivel de participación fue el de Gobernador, dada la cercanía personal del candidato de Angeli por esta localidad, la misma lo respaldó en las urnas. Y por último el comportamiento más "extraño" en este grupo lo hace Tabossi, siendo ésta la única que su intendente electo no coincide en el partido político ganador en el resto de los cargos que competían, dado que Néstor Landra resultó reelecto por el FPV, evidenciando una gran cantidad de cortes de boleta ya que en el resto de los cargo que estaban en juego triunfo Cambiemos. Ver ilustración Nº 5.

Ilustración 5 – Resultado de las elecciones 2015 para Intendente

Como se puede observar en la ilustración Nº 6 las intendencias quedaron en manos de 4 fuerzas políticas diferentes, siendo que este desempeño no fue acompañado en los demás cargos en juego, dado que como se observa en la ilustración Nº 7, para los cargos de Gobernador, Senador provincial y Diputados provinciales, las fuerzas ganadoras fueron las dos que mayor tracción nacional tenían.

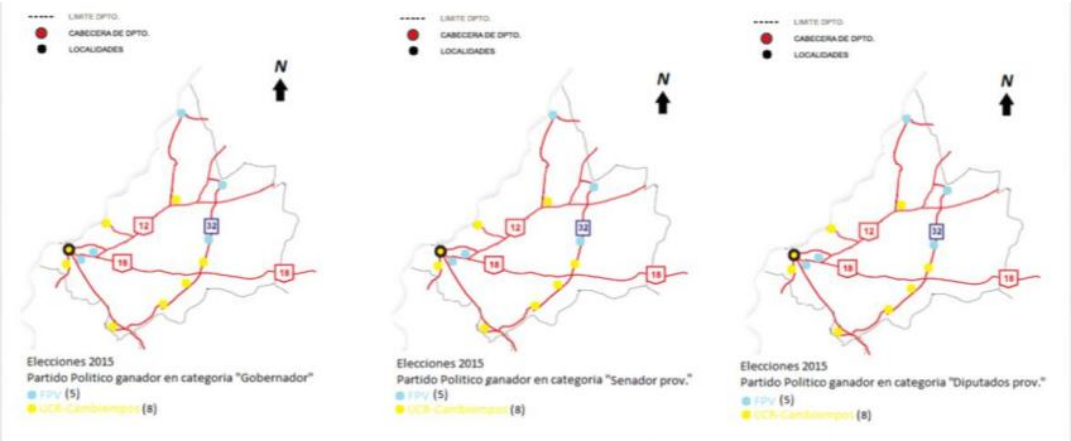


Ilustración II: Resultado de las elecciones 2015

Para finalizar este trabajo se propone analizar el desempeño de las elecciones del año 2017, estando en juego únicamente los cargos de diputados nacionales (se renovaban 5 bancas de las 9 que posee la provincia) por lo cual hace más sencillo el análisis. Además como se puede observar en la ilustración Nº 8, fue una elección totalmente dominada por la fuerza Cambiemos, logrando romper con la linealidad entre las distintas arenas competitivas que había logrado el FPV en el año 2015 en por ejemplo localidades como Colonia Avellaneda, Hasenkamp, Maria Grande y Segui, donde el peronismo en dos años atras había triunfado en todas las contiendas. Esto nos arroja un claro ejemplo de como la dinámicas electorales cambian vertiginosamente. Las elecciones del año 2017 se podría decir que fueron influenciadas por un comportamiento de tintes nacionales, pero surge la necesidad de observar un poco más en profundidad el desempeño de otras fuerzas políticas, en especial el partido político Frente de Izquierda. Este último movimiento en las elecciones del año pasado obtuvo más del 5% del total de votos emitidos en 4 localidades del departamento Paraná, un logro histórico para el partido que en contiendas anteriores no había superaba el piso implantado por las PASO. Las localidades en donde se desarrolla este fenómeno de alza del movimiento de los trabajadores

(tal como se hace llamar popularmente el partido) son en todas las pertenecientes al grupo denominado Gran Paraná, en la cual se encuentra la capital provincial y las localidades satélites a la misma, denotando un claro anclaje territorial del partido, en este aglomerado urbano. A su vez, destronando al Socialismo como tercera fuerza histórica

Elecciones 2017		Izquierda mayor al 5%
Gran Paraná		
Colonia Avellaneda		
San Benito		
Oro Verde		
Parana		
Parana Campaña		
Villa Urquiza		
Cerrito		
Villa Hernandarias		
Eje Ruta 32		
Crespo		
Hasenkamp		
Maria Grande		
Segui		
Tabossi		
Viale		
		CAMBIEMOS
		Frente de Izquierda

Ilustración 8: Resultado elecciones 2017

Conclusión

La identificación de los lugares desde el punto de vista electoral, no solo son importantes en cuanto al peso que tienen para cada uno de los partidos políticos, sino que además, si se le presta atención a aquellos que presentan un comportamiento diferente al del resto, estos evidenciarían cambios que sólo podrían explicarse a partir de efectos locales (Scaramella, 2013). Para esto el concepto de contexto como lugar es útil para crear un lazo entre las variaciones a gran escala y los efectos geográficamente localizados (Agnew; 1987, 1996).

Como se pudo observar en los resultados de las elecciones de los años 2015 y 2017 para el departamento Paraná, en las diferentes arenas competitivas, había tanto alineaciones como disrupciones, en especial en el caso de la elección de In-

tendentes, donde la trama de partidos políticos se complejizaba denotando la particularidad de cada contexto local. Además se visualiza en las elecciones del año 2017 dos procesos; uno de nacionalización de la elección por el triunfo en todas las localidades de Cambiemos, y el segundo proceso fue una implantación territorial de la que resultó la tercera fuerza en la provincia como es el Movimiento de Izquierda, el cual se arraiga con fuerza en el Gran Paraná.

Bibliografía

Calvo, E. y Escolar, M. (2005) "La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral". Prometeo. Buenos Aires

Calvo, E. (2005) "Argentina, elecciones legislativas 2005: consolidación institucional del kirchnerismo y territorialización del voto". Revista de Ciencia Política, vol. 25, núm. 2, pp. 153-160. Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile.

Dittrich, L. y otros (2015) "Territorialización de la política. Dinámicas electorales subnacionales: el caso entrerriano (1954-2011). Dinámicas convergentes o divergentes entre patrones generales de competencia política y su comparación con localidades entrerrianas". Presentado en el V Congreso de Geografía de Universidades Públicas "Geografías por venir". Neuquén. (p: 567-577).

Escolar, M. (2011) "Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel". Revista SAAP vol.5 no.2 Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Leiras, M. (2007) "Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003" Prometeo libros. Buenos Aires.

Navarro, M. y Varetto, C (2014) "La estructura de competencia partidaria Argentina: análisis y evaluación de la imagen analítica de la «territorialización» del sistema de partidos". Revista chilena de derecho y ciencia política. Vol5. Nº1. Pag 109-147.

Scaramella, C (2010) "Brecha de género en el comportamiento electoral en Argentina entre 1999 y 2007: su significancia e implantación geográfica-territorial". Ponencia Egal. Buenos Aires.

Scaramella, C. (2013) "Patrones de regionalización de las preferencias electorales en Argentina entre 1999 y 2011: su determinación mediante índices de autocorrelación espacial". Ponencia Tigs. Buenos Aires.

Varetto, C. (2012) "El análisis del sistema de partidos en la ciencia política argentina: aporte al estado de la cuestión y propuesta de ordenamiento" Revista SAAP. Vol. 8, Nº 2, , 555-584. Buenos Aires.

¿Control de los ambientes sociopolíticos como característica obligatoria para los partidos socialistas de masas?

Un acercamiento comparativo entre el Partido Socialista de Argentina y el Partido Socialdemócrata Alemán en el periodo de su consolidación institucional

ROBERT J. KRANZ
Universidad Nacional del Litoral

Resumen

Tanto el Partido Socialista de Argentina (PSA) como el Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) fueron afiliados de la Segunda Internacional Socialista, organización en la cual se coordinaban e intercambiaban los diferentes partidos socialistas entre 1889 y 1914. La Segunda Internacional a su vez brindó una amplia variedad de formas de organización estructural interna a través de sus diversos integrantes. Entre esa heterogeneidad organizativa, el SPD ocupó un rol de liderazgo. Eso se debía tanto a su tamaño en cuanto a números de afiliados, cómo también el poder financiero con el que contaba el partido alemán. A su vez fue capaz de generar un importante crecimiento electoral a partir de 1890, que culminó en una mayoría parlamentaria virtual en 1912. De esas características derivó la traducción de la estructura del SPD como modelo del "partido socialista de masas", presente en diferentes aportes de la teoría política.

Debido a eso se presenta como organización adecuada para la comparación con el PSA, el cual se consolidó como expresión partidaria socialista en la Argentina durante el periodo de existencia de la Segunda Internacional. Los dirigentes del socialismo argentino a su vez se guiaron en diferentes rasgos de los ejemplos europeos para el afianzamiento organizativo del partido. En la ponencia se compararán los grados de complejidad de los respectivos ambientes sociopolíticos en los cuales se vieron insertos PSA y SPD, con énfasis especial en las relaciones con los diferentes actores presentes en los "territorios de caza" y -siguiendo a Angelo Panebianco- las posibilidades de control ambiental.

Mediante la comparación se intentará parcialmente dar respuesta a las razones por las cuales ambos partidos socialistas alcanzaron posiciones diferentes en sus respectivos

sistemas políticos y las dificultades que el PSA encontró para establecer un liderazgo en el movimiento obrero argentino.

Palabras clave: Partido Socialista de Argentina / Partido Socialdemócrata Alemán / Segunda Internacional Socialista / Control Ambiental

Tanto el Partido Socialista de Argentina (PSA) como el Partido Socialdemócrata Alemán (SPD) fueron afiliados de la Segunda Internacional Socialista, organización en la cual se coordinaban e intercambiaban los diferentes partidos socialistas entre 1889 y 1914. La Segunda Internacional a su vez brindó una amplia variedad de formas de organización estructural interna a través de sus diversos integrantes. Entre esa heterogeneidad organizativa, el SPD ocupó un rol de liderazgo. Eso se debía tanto a su tamaño en cuanto a números de afiliados y adhesión electoral, como también el poder financiero con el que contaba el partido alemán. A su vez fue capaz de generar un importante crecimiento electoral a partir de 1890, que culminó en una mayoría parlamentaria virtual en 1912. De esas características derivó la traducción de la estructura del SPD como modelo del "partido socialista de masas", presente en diferentes aportes de la teoría política.

Debido a esa característica "modélica", el SPD se presenta como partido de orientación socialista indicado para la comparación con el PSA, el cual se consolidó como expresión partidaria socialista en la Argentina durante el periodo de existencia de la Segunda Internacional. Los dirigentes del socialismo argentino en esa época efectivamente se guiaron en diferentes rasgos estructurales y doctrinarios de los ejemplos europeos para el afianzamiento organizativo del partido. En la presente ponencia se compararán los grados de complejidad de los respectivos ambientes sociopolíticos en los cuales se vieron insertos PSA y SPD, con énfasis especial en las relaciones con los diferentes actores presentes en los "territorios de caza" y -siguiendo a Angelo Panebianco- las posibilidades de control ambiental.

Mediante la comparación se intentará parcialmente dar respuesta a las razones por las cuales ambos partidos socialistas alcanzaron posiciones diferentes en sus respectivos sistemas políticos y las dificultades que el PSA encontró para establecer un liderazgo en el movimiento obrero argentino.

El enfoque se centrará en un aspecto considerablemente complejo, ya que las relaciones que los partidos socialistas mantuvieron con los demás actores políticos y sociales dependían en un grado elevado de las configuraciones locales específicas de los respectivos ambientes políticos. Estas configuraciones se insertan en la teoría de los clivajes sociales de Seymour Lipset y Stein Rokkan en combinación con la idea de "control sobre el ambiente inmediato" que propuso Angelo Panebianco.

El clivaje entre trabajo y capital, resultante de la "Revolución Industrial"[1], en el modelo sociológico elaborado por Lipset y Rokkan representado por la lucha de

1 Lipset y Rokkan distinguieron dos procesos paralelos en la construcción de los Estados Nacionales modernos, la "Revolución Nacional" y la "Revolución Industrial". Los conflictos abiertos en los jóvenes

clases -tanto económica como sociocultural- entre "obreros y burguesía", se manifestó en "una diversidad de sindicatos y partidos socialistas de ámbito nacional" obrero (Lipset y Rokkan, 1992: 253). El ambiente clasista por lo tanto representa un escenario de competencia entre diferentes agentes, dependiendo del número de participantes[2], las condiciones de dominación ambiental se ubican entre los polos de simpleza y complejidad.

La aptitud de control sobre el ambiente inmediato, en el caso de los partidos socialistas principalmente los estratos medio-bajos y bajos, ocupó un rol importante en el desarrollo partidario (en cuanto a captación de afiliados y votos) y por lo tanto su éxito en el territorio de caza electoral[3], que se tradujo en la posición a ocupar en el respectivo ambiente político. Esto, además, se relaciona con la estabilidad organizacional, la cual, según Panebianco, juega un rol determinante en el control del ambiente, "los partidos institucionalmente fuertes se hallan en condiciones de controlar, dentro de ciertos límites, el escenario electoral y por lo tanto reducir su inestabilidad. El grado de control que el partido ejerce depende no solo del nivel de institucionalización sino también del grado de complejidad del escenario" (Panebianco, 1990: 398). Esa complejidad está, principalmente, ligada a la existencia de otros partidos que actúan sobre el mismo territorio de caza. Un partido con varios competidores se encuentra en un ambiente electoral "muy complejo y altamente imprevisible" y rige la amenaza de pérdida de la identidad distintiva cuando surgen nuevos partidos de un sello semejante, con más éxito de atraer al electorado base[4] (Panebianco, 1990: 400).

Aquí encaja el tercero de los dilemas organizativos descritos por Panebianco, la adaptación al ambiente versus el predominio de este. Dicho dilema se refiere a "la multiplicidad de relaciones con el entorno", y cómo algunas organizaciones se in-

---

Estados-naciones entre "la cultura central que construye la nación y la resistencia creciente de las poblaciones sometidas de las provincias y periferias, étnica, lingüística o religiosamente diferenciadas", como también entre el Estado central y la Iglesia fueron encasillados a modo de desenlaces de la "Revolución Nacional" (Lipset y Rokkan, 1992: 245). A su vez Lipset y Rokkan ubicaban a los conflictos, por intereses económicos contrapuestos, entre centros urbanos y las zonas rurales, como también los conflictos entre trabajo y capital surgidos en los mercados de trabajo capitalistas dentro de la categoría "Revolución Industrial"

2 También influyen las configuraciones externas que actúan sobre las organizaciones, entre ellos los factores incluidos en los umbrales de institucionalización que propusieron Lipset y Rokkan.

3 Angelo Panebianco definió al territorio de caza de la siguiente manera: "la reserva sobre la que la organización establece sus derechos y en relación con la cual se define la identidad organizativa y se establecen relaciones de conflicto (lucha por los mismos recursos) y de cooperación (intercambios de recursos diferentes) con las demás organizaciones" (Panebianco,1990:47).

4 En el caso del PSA, el electorado base no existía de manera considerable hasta 1912, debido a las limitaciones impuestas por el sistema político pre-Ley Saenz Peña.

sertan de manera pasiva al ambiente, adaptándose a los requerimientos externos, mientras que otras adaptan el ambiente según sus propias necesidades, transformando el entorno (Panebianco, 1990: 43). Las condiciones ambientales son determinantes para el tipo de inserción que un partido lleva a cabo. Así como ciertos ambientes brindarían más disponibilidad a ser dominados que otros, lo cual se relaciona con su grado de simpleza o complejidad, Panebianco a la vez identificó una pluralidad de escenarios interdependientes en los cuales operan los partidos políticos. El control y la inserción en sus respectivos ambientes representó un desafió compartido por ambos partidos socialistas analizados en la presente investigación.

En el caso del SPD, se identificó una doble estrategia. El partido socialdemócrata habría ejercido un dominio sobre el ambiente obrero mientras que se habría adaptado al ambiente político-parlamentario, en el cual no tuvo una posición de poder acorde a los votos obtenidos en las elecciones federales[5]a consecuencia de "la impotencia del parlamento" (Weber, 2010: 1076) imperial. Debido a la configuración de poder establecida en la Constitución Imperial de 1871 el káiser disponía de la facultad de nombrar y disolver el parlamento (*Reichstag*), ante cualquier percepción negativa. Esa impotencia derivó en una situación en la cual los funcionarios estatales disponían de más poder efectivo que los integrantes del parlamento, lo cual le agregaba un considerable grado de importancia a la ocupación de dichos puestos por parte de profesionales provenientes de los diferentes partidos políticos.

La estructura del sistema político imperial a su vez no comprendía la división en tres poderes y le concedía un peso decisivo al Reino Prusiano, cuyo monarca también ocupaba el trono del káiser. El parlamento de esa manera vio limitado a su margen de decisión y las funciones asignadas constitucionalmente se recortaban a los proyectos de ley, la aprobación de leyes y el otorgamiento del presupuesto al gobierno imperial.

El *Reichstag* a la vez estaba a cargo de la supervisión del canciller, cabeza del gobierno, función que, debido a la cercanía de éste con el káiser (quién lo nombraba), se tradujo en un control parlamentario más bien virtual que real. El canciller también encabezaba el consejo federal (*Bundesrat*), el órgano constitucional supremo y la instancia de aprobación de las leyes votadas en el *Reichstag*. A esto se sumaba el control del Poder Ejecutivo, compuesto por ministros y secretarios estatales, a la vez que el *Bundesrat* que encabezaba podía vetar los proyectos prove-

5 Y a nivel subnacional debido al debido a los mecanismos restrictivos para traducir los votos en escaños a consecuencia del sufragio de tres clases vigente, entre otros, en Prusia, el Estado predominante en la Federación.

nientes del *Reichstag*[6]. Como se puede deducir de la organización y el carácter monárquico del sistema político alemán, los márgenes de la "acción política"[7] efectiva a disponibilidad del SPD, se definían como limitados, aún luego de consolidación del partido en el escenario político.

De lo contrario, en la competencia por el dominio de los sectores subalternos, el SPD, según Panebianco, "no tenía competidores creíbles: su ambiente era [...] relativamente simple", por lo tanto, no tuvo que luchar una batalla exhaustiva de suplantación contra un rival determinado y se pudo concentrar en ampliar y perfeccionar la organización del proletariado, lo cual culminó en la creación y dominación del *milieu* obrero (Panebianco, 1990: 400). Otro factor importante para el ambiente en el cual actuaba el SPD, resultaba de los acuerdos políticos entre sectores liberales de las zonas urbanas y los *Junker* (latifundistas), actores que no consideraron necesaria la adhesión de los sectores bajos. Por lo cual el SPD, aparte del caso limitado del Zentrum (partido confesional católico de orientación moderada) y los sindicatos católicos adheridos, no tuvo competencia en su territorio de caza debido a que todas las corrientes de izquierda, presentes en la Alemania imperial, se articulaban por dentro de la etiqueta partidaria.

Este cuasi monopolio de la dirección obrera se expresó en las bibliotecas populares, las escuelas obreras, los clubes de todo tipo, desde el canto hasta las competencias deportivas en las cuales se medían exclusivamente proletarios, etc. en su conjunto conocido como *milieu* obrero. Dicho *milieu* se puede pensar como una contra-sociedad, una construcción emprendida por parte de los estratos bajos con el SPD a la cabeza, a consecuencia de la marginación sufrida a manos de los demás estratos que componían la sociedad imperial. El *milieu* jugó un rol clave en el célebre "Estado dentro del Estado"[8], cuyos "ciudadanos" desarrollaban su vida social en el mismo. A su vez fue un pilar del "modelo alemán". Este estaba basado en el enraizamiento total en el *milieu* y la simultanea conducción política y social del mismo que le aseguraba altos números electorales a la socialdemocracia. A esto se sumaba la libertad absoluta de expresión de opiniones en los congresos partidarios, en conjunto con un fuerte sistema de democracia de base que aseguraba la cohesión

6 A esto hay que sumarle que la construcción bismarckiana del sistema político establecía a Prusia como Poder de Veto en el Consejo Federal, ya que ocupaba 17 bancas de manera permanente y el número necesario para vetar una ley consistía en 14 votos.

7 Aquí nos referimos a acción política-parlamentaria como método de acción en relación con el reformismo como procedimiento indicado para la transformación social.

8 Tal como lo denominó Robert Michels(Michels, 1979, II: 182).

interna a pesar de la presencia de diferentes corrientes interpretativas del socialismo en su interior.

El dominio del partido socialdemócrata alemán también tiene una explicación organizativa, ya que según Panebianco "cuanto más elevada sea la institucionalización, en mayor medida la subcultura del partido presentará los rasgos de una sociedad dentro de la sociedad" (Panebianco, 1990: 129).

Así el partido, en su característica de *Sozialeghettopartei*[9], obtenía la adhesión de la clase obrera, tanto por el voto al socialismo como por sus ideas, mediante la constante presencia del partido en la vida cotidiana del obrero alemán promedio de la época. "Clase" no fue por lo tanto solamente un término sociológico para describir al *milieu*, sino "una experiencia diaria para los obreros con acceso restringido a la participación plena en la sociedad guillermina" (Hofrogge, 2011: 82). El *milieu* a su vez resultó del proceso de aislamiento del partido de la sociedad imperial, debido a las leyes antisocialistas. Durante esa fase, en el interior del partido, se desarrolló un fuerte sentido de antagonismo en la relación con los demás sectores sociales a base de una noción de "lucha de clase irreconciliable", que luego fue tema central como demuestran los debates internos en relación con las alianzas con otras agrupaciones (Steinberg, 1967: 91).

Un caso especial dentro del *milieu* obrero representa la relación entre el SPD y los Freie Gewerkschaften (Sindicatos Libres, FG). Estos últimos fueron considerados como elemento de la lucha de clase, subordinado al partido, un medio para fortalecer la acción del SPD, en función de "escuela de lucha de clases" (Hofrogge, 2011: 120). Allí, según las ideas de los dirigentes socialistas, se formarían los trabajadores conscientes de la relación de explotación. Esta formación política, mediante la instrucción económica se desarrollaba a través de la promesa de mejoras materiales y la instrucción en el conflicto entre trabajo y capital, según el principal funcionario sindicalista, Karl Legien, "llegaría mejor a las capas de obreros indiferenciados" y por lo tanto representaría "una escuela mucho mejor que la organización política, para la formación de trabajadores de carácter fuerte, dispuestos al sacrificio" (K. Legien, 1893, en: Schulz, 1976: 290).

En la visión de los pensadores socialistas alemanes, los sindicatos por lo tanto brindarían un ejército permanente, formado para ser utilizados llegado el "Día X",

---

9 Lipset y Rokkan explican que, debido a las barreras sociales rígidas, el estatus del obrero aparecía como "condición vitalicia", sin "posibilidades de promoción" de clases, es decir el ascenso social y que la consecuente marginación habría llevado a los obreros a "aislarse de la cultura nacional y a formar *Sozialeghettoparteien*; movimientos fuertemente ideológicos que pretendían aislar a sus miembros y simpatizantes de las influencias de la atmósfera social del entorno" (Lipset y Rokkan, 1992: 254).

fiel a la teoría del *Revolutionärem Attentismus* propagada por Kautsky. Esta doctrina se basaba en la convicción de que la revolución socialista era un hecho que iba a suceder en el futuro siguiendo una ley natural que implicaba el derrumbe del sistema capitalista y, por lo tanto, no debía ser impulsada mediante una revolución violenta. El rol del partido consistiría entonces en la organización y educación de la clase trabajadora con la finalidad de prepararla para la llegada de ese momento. Un factor de la relativa debilidad de los FG en la década de 1890 yace en la estructura misma del trabajo organizado en la Alemania imperial, donde cada profesión contaba con su propia asociación de interés autónoma, y a consecuencia existía la situación común de varios sindicatos operando, negociando y competiendo en paralelo.

La división de trabajo socialista jerarquizada, con las metas de mejoras sociales perseguidas por los sindicatos, subordinadas al fin último del partido, había sido profundizada durante las leyes antisocialistas. En esa etapa el brazo político del movimiento obrero, en forma de los parlamentarios, pudo operar con alcance limitado despojado del sello partidario, pero operar al fin, a diferencia de los sindicatos cuya acción había sido prohibida por completo por parte del gobierno de Bismarck.

Esta relación de poder entre el partido y los FG sin embargo cambió bajo el liderazgo sindical de Karl Legien, quien, en los procesos de refundación y reorganización posteriores a 1890, logró aumentar la centralización de la organización sindical mediante la creación de un órgano de coordinación, la Comisión general. Esa centralización a su vez incrementó la combatividad en la lucha económica y de esa manera fortaleció la posición de los FG dentro del movimiento obrero alemán[10].

Como hemos visto, el SPD se encontró con una situación ambiental relativamente simple, los competidores por el liderazgo del movimiento obrero surgían desde el seno y las inmediaciones del partido mismo y por lo tanto no tuvo que desgastar su fuerza en luchas intra-clasistas (las negociaciones con los sindicalistas se llevaron a cabo en la mesa chica entre las cúpulas de ambas organizaciones), lo cual le facilitó la concentración del esfuerzo conjunto en el enfrentamiento con actores ajenos a la "clase", en especial el Estado imperial. Aquí se puede afirmar entonces que: "un partido fuertemente institucionalizado ejercerá un predominio sobre los órganos externos del partido" tal como muestra el caso de la autoridad del SPD sobre los sindicatos hasta mediados de la primera década del siglo XX (Panebianco,

10 Robert Michels observó un proceso de evolución organizativo-burocrático parecido a aquel del SPD, en los FG, éstos mediante la centralización institucional "obtienen un carácter menos ruidoso, se establece sobre conocimientos prácticos de especialistas" (Michels, 1979, II: 96).

1990: 124). Sin embargo, también demuestra, que el control sobre el ambiente no es eterno, que existe una posibilidad latente del surgimiento de competencia por el predominio sobre el ambiente. Aquí no hemos un ejemplo de reemplazo de poder, pero de debilitamiento de la posición excepcional del SPD dentro del movimiento obrero alemán.[11]

El escenario ambiental qué signó el PSA, se desplegó de una manera diferente y más compleja, ya que el partido se enfrentó con varios actores de peso[12] en la pelea por el liderazgo de las clases subalternas, como lo fueron el anarquismo, el sindicalismo revolucionario y de cierta manera también la UCR, con gran capacidad de captación política, que se comprendía como representante de la Nación en su conjunto. La característica especial de la fundación del PSA, surgido de la confederación de diferentes agrupaciones socialistas, entre las cuales se destacaron tres clubes extranjeros también fue determinante para la relación mutua del socialismo argentino con su ambiente. Eso porque la herencia extranjera jugó un rol clave en el desempeño de diferentes sectores partidarios a la hora del juego electoral, debido a que la proveniencia (y la conservación de la nacionalidad de origen) en muchos casos tuvo más peso que la participación política que requería a la nacionalización como requisito obligatorio. Seguramente muchos obreros que inicialmente se ubicaban entre los seguidores socialistas de base, luego optaron por otros canales (más simples) para la persecución de la transformación de las condiciones de vida, entre los cuales el anarquismo fue el preferido hasta la segunda década del siglo XX.

A diferencia del PSA que consideró a la "acción política" como medio adecuado para la implementación de reformas sociales y manifestó en su Programa el respeto por las leyes vigentes, y con el cual mantuvo una relación cambiante entre los polos de colaboración y antagonismo, el anarquismo rechazó la participación en el juego político. Mediante el enfoque fijo en la lucha económica y social, brindó la posibilidad de la acción directa, sin la nacionalización como factor imprescindible para la participación plena, ni el fondo filosófico complejo que conllevaba el socialismo. Otro factor para el éxito anarquista estuvo representado por la realidad política del sistema "criollo" fraudulento, como bien preguntó Ricardo Falcón "¿qué incentivos

11 El Liderazgo compartido del movimiento obrero entre el partido y los FG sin embargo no prevaleció por mucho tiempo, la Gran Guerra de 1914 implicó una cesura importante en el mundo obrero, la ruptura del SPD y el surgimiento de actores nuevos, quienes también competían por dicho liderazgo. Hechos que también impactaron en la organización y orientación política de los sindicatos federados en los FG.

12 Las relaciones entre el PSA y los otros actores mencionados serán presentadas de manera más bien-sintética, ya que cada vinculo brinda razón suficiente para una investigación propia.

podría tener un extranjero para naturalizarse frente a un régimen político tan poco atractivo para ellos como el existente?" (Falcón, 2011: 212).

El anarquismo a la vez también representó un fuerte competidor cultural para el socialismo argentino. Hernán Camarero describió al mundo sociocultural anarquista de la siguiente manera: "los anarquistas constituyeron a su alrededor un significativo movimiento social y cultural, que se articuló en torno a centenares de centros, círculos y agrupamientos, bibliotecas y escuelas, grupos teatrales y nucleamientos feministas, y una densa red de órganos de prensa, sobre todo, en las ciudades de Buenos Aires y Rosario" (Camarero, 2011: 55). Este espacio social anarquista colisionaba directamente con el intento socialista de captación de los sectores obreros, mediante el proyecto de una especie de sociedad alternativa "a imagen y semejanza del modelo desarrollado alemán" (Scherlis, 2005: 452).

Así a la vez que el anarquismo alejaba a los potenciales seguidores del PSA de la "acción política", también los enajenaba de la cultura obrera-socialista, una pata fundamental de la autoconcepción de los partidos socialistas. Los tímidos acercamientos entre ambas tendencias en los principios del decenio de 1890, y la aspiración a "la conformación de un movimiento omnicomprensivo, abarcador de todas las tendencias existentes en el seno de los trabajadores", es decir una cultura obrera común, rápidamente se transformaron en una competencia abierta por el liderazgo y el poder interpretativo sobre el camino futuro del movimiento obrero argentino y en especial la influencia sobre los sindicatos (Falcón, 2011: 41). El obrero y cronista contemporáneo Augusto Kühn, según Horacio Tarcus, le adjudicó el fracaso de la perduración de la Federación Obrera Argentina (FOA) al anarquismo, ya que "a diferencia de los socialistas, hicieron prevalecer sus intereses particulares de escuela a los intereses generales de todo el proletariado", aunque esa escisión también surgió a consecuencia de la iniciativa enérgica por parte de los clubes socialistas (Tarcus, [2007] 2013: 271). Por lo tanto, podemos identificar desde temprano indicios fuertes de la mencionada puja por el liderazgo del movimiento obrero argentino.

Durante la primera década del siglo XX, el anarquismo tuvo el control sobre la Federación Obrera Regional Argentina (FORA), desde la cual fue capaz de organizar la lucha económica mediante las huelgas generales, aunque hay que resaltar, que el anarquismo en ningún momento ha sido una corriente monolítica. De lo contrario bajo su etiqueta se encontraban desde ideas extremistas, traducidas en actos de violencia, hasta voces más moderadas del anarquismo organizado, que perseguía las mejoras de las condiciones sociales mediante la lucha económica y la presencia en los sindicatos.

La concentración en la lucha económica, social y la posición antisistémica, se constituyó en una ventaja ante el PSA y su enfoque parlamentario, sin embargo, también incidió en el devenir de la importancia del anarquismo en el ambiente obrero argentino a fines de la primera década del siglo XX. Aquí fueron definitorias dos decisiones legislativas por parte del Estado Nacional, primero las leyes represivas, que apuntaban principalmente a combatir el anarquismo[13] y encontraron su máxima expresión en la Ley de Residencia de 1902 y la Ley de Defensa Social de 1910, que limitaron de manera efectiva el margen de maniobra de la acción anarquista. La Ley "Saenz Peña" de 1912 a su vez significó una modificación en las actitudes del trabajo organizado causado por el cambio del juego económico-político, y concedió el primer plano de las consideraciones combativas económicas al aspecto de participación en vez de confrontación, la búsqueda de la mejora de condiciones mediante un rol activo en la creación de legislación más favorable. El anarquismo, con sus métodos conflictivos, así cedió la posición principal en la lucha económica[14] al sindicalismo revolucionario, el cual luego de su aparición inicial en la Argentina en la primera década del siglo XX de manera veloz se había ganado un lugar determinante en el mundo obrero.

Esa corriente supo responder mejor a las exigencias novedosas de la clase obrera, situada en una economía con los primeros rasgos de industrialización, con demandas específicas según las condiciones socioeconómicas resultantes, mientras que el anarquismo orientaba sus métodos de acción en condiciones derivadas de los modelos económicos agrarios. El sindicalismo revolucionario, como corriente, se originó en el socialismo europeo de la zona mediterránea occidental y se estableció como polo opuesto a los partidos obreros y el desplazamiento de sus objetivos, según la "ley de hierro" micheliana[15]. El rechazo hacia los partidos obreros se transcribía en la acción directa como método exclusivo, y la consideración de la participación parlamentaria cómo traición a la clase, auto-comprendiéndose como forma

13 Pero afectaron a las diferentes expresiones del movimiento obrero argentino en su conjunto.

14 Este proceso esta simbolizado por el fracaso de la huelga general de 1910, que dejó en evidencia que sin influencia política se trataba de un método de lucha anticuado. Otro acontecimiento que representa esa transición de poder es la conquista de la dirección de la FORA en 1915 y la anulación de su carácter anarco-comunista.

15 La "ley de hierro" comprende un proceso considerado por Robert Michels como inherente en cualquier organización partidaria.Ahí sucedería una serie de desplazamientos de prioridades dirigenciales, desde la representación democrática de las bases, en cuyo nombre los funcionarios habían perseguido la obtención del poder político, hacia la organización como fin en sí mismo ("la sustitución de fines"). Dicha sustitución habría permitido la conservación del poder obtenido por parte del personal especializado que se alejó continuamente de las bases y habría formado una oligarquía partidaria. El propio Michels se "convirtió" hacia el sindicalismo antes de emprender el camino hacia el fascismo.

integral y única de la lucha y los aspectos sociales y económicos de las clases subalternas. A diferencia del anarquismo, el sindicalismo mostró flexibilidad en su posición antiestatista y supo articular sus demandas mediante la negociación con las autoridades y de esta manera establecerse como actor principal de la lucha gremial[16], a la vez que logró adhesión obrera mediante el reclamo por la unidad de clase.

En la Argentina se puede identificar una estrecha relación entre el PSA y el sindicalismo. El segundo se originó al interior del partido, a partir de una corriente intelectual interna[17], que pronto tendría apoyo externo, y su presencia en las filas del PSA se tradujo en una fuerte puja de poder entre los sectores políticos y sindicalistas, con las agrupaciones locales y el CEN como focos de disputa. Esta lucha culminó en la expulsión de los sindicalistas del Congreso partidario de Junín en 1906. Según las palabras de Nicolás Repetto debían constituirse en "un partido autónomo a fin de realizar la comprobación experimental de su doctrina y táctica" (en: Odonne,1983 [1934]: 288). Dicha expulsión resultó en la reducción de centros adheridos y el número de afiliados al partido. Casualmente encontramos aquí una coincidencia temporal con la pérdida de poder del SPD ante las FG en el mismo lapso.

Hasta ahora se puede sostener que la dificultad del socialismo argentino de convertirse en vocero del movimiento obrero yacía en gran parte en la prioridad partidaria por la acción política-parlamentaria, que se diferenciaba de las preferencias de un sector amplio del proletariado activo en el movimiento obrero. Pero también en el escenario estrictamente político, y a partir de 1912 de manera plena, el PSA encontró un competidor importante en la UCR. Además, se puede identificar la limitación del electorado debido a su nacionalidad como factor clave. Esa limitación según Juan Carlos Torre significó la ausencia "del proletariado moderno en la democratización" y debilitó la posición del PSA en la competencia con la UCR, un "partido liberal disidente de la elite" (Torre, 2012: 41) capaz de lograr una adhesión considerable en el mundo de trabajo debido a su imagen de principal antagonista del régimen oligárquico. El PSA por lo tanto se encontró con un competidor surgido por fuera de los estratos bajos, que supo pisar fuerte en el territorio de caza socialista, y cuya abstención del juego electoral hasta 1912 no pudo ser aprovechado de

16 Cabe remarcar que el sindicalismo revolucionario, en la etapa analizada, se encontraba en los inicios de su consolidación como actor y representante económico principal de las clases subalternas argentinas. El "primer" sindicalismo de hecho tuvo su apogeo a partir del primer gobierno radical bajo la presidencia de Hipólito Yrigoyen en 1916.

17 Para más información véase Camarero, (2011); Belkin, (2006); Falcón, (2011).

manera efectiva por parte del socialismo en proceso de expansión, también debido a la complejidad ambiental que resultó en el constante conflicto intra-clasista.

Torre describió el dilema del PSA de la siguiente manera:" el voto socialista fue sobre todo un voto obrero, pero no todos los votos obreros fueron a favor del socialismo" (Torre, 2012: 44). La prensa socialista comprendió a la UCR como competencia principal, y dibujó una imagen del radicalismo como derivado de la política "criolla", opuesto al PSA entendido como único partido moderno del país. El socialismo continuamente acentuó esa diferenciación, la cual también ocupó un rol determinante en los debates sobre las posibilidades de formar alianzas políticas. En cuanto a esta relación entre PSA, UCR y el territorio de caza, hemos encontrado una mención interesante en la tesis doctoral de Ricardo Martínez Mazzola, quién comentó un artículo publicado en La Vanguardia, difamatorio de cualquier alianza con el radicalismo, de la siguiente manera: "tenemos aquí una muestra de la función defensiva y conservadora que el sectarismo principista podía cumplir entre los socialistas, protegiendo al Partido -tal como ha planteado Roth (1963) para la socialdemocracia alemana- de los riesgos, pero también de las oportunidades, surgidos de la posible 'contaminación' con otras fuerzas." (Martínez Mazzola, 2008: 126). Aquí se puede identificar en el PSA cierta combinación de la noción de aislamiento que existió en el SPD (ese último cómodamente a la cabeza de una contrasociedad en constante crecimiento), y por otro lado la limitación impuesta por las condiciones del ambiente.

En el caso del SPD, según Peter Nettl, ni siquiera se buscó una salida del aislamiento originalmente forzado por las leyes antisocialistas entre 1878 y 1890, lo cual se tradujo en una pasividad general en relación con la búsqueda de reformas políticas que podrían haber significado más poder político en el plano estatal.

El partido concentró sus esfuerzos en la organización y ampliación del *milieu*, en vez de la acción directa. Esto sin embargo no se puede afirmar en el caso del PSA, consideramos que su limitada posición de poder, tanto dentro del movimiento obrero argentino como el escenario político, solamente se debió en un grado bastante menor al principismo socialista (la comodidad en el ambiente aquí fue inexistente debido la puja constante con los otros agentes intra-clasistas) y en grado mucho mayor a los factores externos al partido, los competidores que el PSA enfrentó en su territorio de caza.

Podemos afirmar, por lo tanto, que, para la adaptación al ambiente versus el predominio, identificado como dilema organizativo por Panebianco, efectivamente "el grado de control que el partido ejerce depende no solo del nivel de institucionalización sino también del grado de complejidad del escenario" (Panebianco, 1990:

398). El SPD, inserto en un ambiente relativamente simple, encontró la autonomía suficiente para "reducir las áreas de incertidumbre ambiental" (Panebianco, 1990: 119), mientras que el número de competidores en el caso argentino disminuyó el margen de maniobra del PSA en un ambiente muy complejo, altamente incierto y por lo tanto poco controlable. Aunque Ricardo Falcón identificó un paralelismo "en el desarrollo de esos dos movimientos", y a diferencia del caso alemán donde hasta la primera posguerra eran sinónimos, hubo una separación clara entre el movimiento obrero y el movimiento socialista (Falcón, 2011: 13). El movimiento socialista argentino solamente representó una facción de un movimiento obrero más amplio, y sus seguidores, según Berenzstein (1991, capítulo III), aparte de segmentos de la clase media a los cuales pertenecían los principales dirigentes (médicos, abogados, docentes), provenían principalmente de los sectores obreros especializados, estatales y comerciantes.

Otra diferencia que resaltar entre ambos partidos fue la influencia reducida de un ala izquierda al interior del PSA. Cuando en Alemania las tensiones doctrinarias entre socialismo reformista y socialismo revolucionario de izquierda (representado por Luxemburg, Liebknecht etc.) se debatieron internamente en las publicaciones y los congresos partidarios, en la Argentina hasta la fundación del Partido Comunista (1918) no hubo una destacada articulación organizada de izquierda ubicada entre los polos de acción política socialista y anti-política anarquista. Esto profundizó la brecha doctrinaria en el movimiento obrero y complicó más aún la posibilidad del control ambiental para el PSA.

Un factor que pudo haber sido determinante para la inserción diferencial de ambas organizaciones partidarias socialistas en sus respectivos escenarios políticos, aparte del control ambiental, representa la permeabilidad de clases, es decir el "grado de apertura de la sociedad" que se relaciona con la cristalización de los clivajes sociales (Lipset y Rokkan, 1992: 253). En relación con esto Lipset y Rokkan describieron al caso de los trabajadores en los Estados Unidos, con alta movilidad social, debido a las bajas "barreras de estatus" causada por la constante llegada de nuevos inmigrantes y el frontier, como promesa firme de libertad laboral y social, que habría contrarrestado el surgimiento de un proletariado organizado y combativo. Esta configuración estadounidense fue opuesta a aquella de los obreros europeos, donde se ubicó un estatus vitalicio, es decir una pertenencia de por vida a un determinado sector social. La marginalidad permanente, como en el caso del SPD, habría permitido la instalación de la socialdemocracia como Sozialeghettopartei. Juan Carlos Torre afirmó este escenario, que "facilitó las condiciones para que los trabajadores puedan articularse en un bloque cohesivo y vertebrado en su identidad

de clase debido a la mayor transparencia de los conflictos en el terreno económico y la vida política" (Torre, 2012: 37). La cohesión de clase además fue fortalecida por las luchas por los derechos político, como demuestra el conflicto entre Estado y movimiento obrero, profundizado a partir de las leyes antisocialistas en Alemania, que fortificaron la posición de aislamiento ocupada por parte del SPD, que a su vez se tradujo en el milieu como sociedad paralela a la imperial.

En la Argentina, según Torre, la Ley de Elecciones de 1857 que aseguraba el voto a los ciudadanos varones, en teoría, representa un caso temprano de democracia. Esto se relaciona con su afirmación de que en lugares con alta movilidad social y un sistema político que reconoce a los trabajadores como ciudadanos, esos tienden a organizarse en el plano económico. Aplicado al caso argentino puede dar otro indicio de la preferencia de los trabajadores por las formas económicas de lucha de clase y el modesto apoyo general al PSA[18]. Tampoco hubo en el caso argentino la hermeticidad social que nombraron Lipset y Rokkan para los casos europeos. A pesar de los factores en común -alta tasa de inmigración, territorio vasto sin poblar, ausencia de una aristocracia-, las configuraciones sociopolíticas y el desarrollo industrial de la Argentina difirieron considerablemente de las estadounidenses. Mientras que en el país norteamericano "existían aparatos políticos que reclutaban a los migrantes y de esta manera, integraban a los trabajadores extranjeros al régimen político democrático", en la Argentina el requisito de la naturalización funcionó como parte aguas, entre ciudadanos y habitantes (Falcón, 2011: 212). Por lo tanto, aparte de la participación política, la nacionalización ofreció poco atractivo para los inmigrantes europeos, quienes muchas veces optaron por conservar su ciudadanía de origen y sin embargo gozaron plenamente de los demás derechos otorgados por la Constitución Nacional Argentina.

La ubicación dispar en los respectivos sistemas políticos, posteriores a las décadas del cambio de siglo XIX al XX, que yace en el alcance efectivo en relación con las posibilidades de conquistar el Poder Ejecutivo por vía democrática, evidencia discrepancias importantes entre las capacidades de captar y dominar los respectivos entornos sociopolíticos por parte de ambos partidos. Los escenarios en los cuales SPD y PSA se vieron involucrados al interactuar con los actores que operaban en el mismo "territorio de caza", y que competían tanto por los afiliados como por electores, se configuraban de manera diferencial en cuanto a su grado de complejidad y posibilidades de adhesión social y electoral. Aquí parece oportuno hacer mención de la "secuencia de umbrales en el camino de cualquier movimiento que pretenda

18 Hay que remarcar, sin embargo, que el apoyo obrero se redujo en gran parte a Buenos Aires.

plantear nuevas exigencias dentro de un sistema político"[19], propuestos por Lipset y Rokkan (Lipset y Rokkan, 1992:259). Dichos umbrales se refieren a una serie de factores que inciden en el grado de consolidación de un movimiento emergente en un sistema determinado e incluso la formación de un nuevo sistema de partidos. En relación con los partidos socialistas analizados, se puede afirmar que en ambos casos el "umbral de representación", que indaga sobre la posibilidad de introducir un partido en representación del movimiento emergente o la necesidad de aliarse y/o integrarse a un movimiento más antiguo para perseguir los fines propuestos por la vía política, ha sido bajo. Eso debido a que ninguno de los dos partidos políticos tuvo que integrarse en un movimiento más antiguo para la persecución de los fines planteados. Esto se relaciona también con la noción de los "viejos partidos" que propusieron Lipset y Rokkan y la consolidación institucional anterior a la ampliación del sufragio universal, que habría brindado un "mercado de apoyo" más amplio. La representación del movimiento obrero emergente sin embargo se presentó más difícil para el PSA, debido al grado de complejidad ambiental más alto, que dificultó el control del "territorio de caza".

A modo de conclusión es posible afirmar, que la relación con los demás actores del respectivo ambiente sociopolítico representó un factor importante en la determinación de la posición a ocupar en el sistema político. Sin embargo, no puede deducirse únicamente de ello, y de manera aislada, que el ambiente ha sido "él" factor determinante para el desarrollo dispar de los destinos de ambos partidos. Se puede sostener, sin embargo, que el desempeño político-electoral diferencial resultó, primordialmente, de presiones ejercidas sobre las organizaciones socialistas a consecuencia de diferentes factores externos cuyo dominio se encontraba fuera del área de influencia directa de los dos partidos políticos en cuestión. El PSA y el SPD se tuvieron que adaptar de manera pasiva a dichos factores por carecer del control de estos, tal como lo fueron las emociones nacionalistas en el contexto imperialista de la época, la práctica electoral determinada por las reglas de juego impuestos por las legislaciones electorales y también la competencia en los respectivos ambientes sociopolíticos analizada aquí.

---

19 Lipset y Rokkan identificaron cuatro umbrales que influyen en la consolidación organizativa en un determinado sistema político, el umbral de legitimación, que se refiere a las posibilidades que el sistema político les brinda a los partidos en cuanto a la libertad de expresión de opiniones y actitudes de oposición. El umbral de incorporación, el nivel de reconocimiento de los plenos derechos políticos a los seguidores de los movimientos emergentes. El umbral de representación. Y por últimoel umbral de poder de la mayoría, el grado en el cual la mayoría numérica en elecciones se transcribe en poder decisivo real, la posibilidad de introducir cambios estructurales en el sistema político.

Bibliografía

Berensztein, S., (1991), *Un partido para la Argentina moderna. Organización e identidad del Partido Socialista (1896-1916)*, Buenos Aires, Doc CEDES, nº 60.

Camarero, H., (2011), "Del auge al declive: las corrientes de izquierda y los trabajadores antes del peronismo. Elementos para una interpretación teórica e historiográfica global", en: *Iberoamérica Global,* vol. 4, nº 2, The Hebrew University of Jerusalem.

Falcón, R., (2011) Orígenes del movimiento socialista en Argentia, en: *Cuadernos del Ciesal*, nº 10, julio-diciembre de 2011, Rosario, Universidad Nacional de Rosario.

Hofrogge, R., (2011), *Sozialismus und Arbeiterbewegung in Deutschland: Von den Anfängen bis 1914*, Stuttgart, Schmetterling Verlag.

Lipset, S. y Rokkan, S. (1992), "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales", en: AA.VV. *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel.

Martínez Mazzola, R., (2008), *El Partido Socialista y sus interpretaciones del radicalismo argentino (1890-1930)*, Tesis Doctoral en Historia. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Michels, R., (1979), *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu.

Nettl, P., (1965), "The German Social Democratic Party as a political model (1890-1914)", en: *Past & Present,* nº 30, April 1965, Oxford University Press.

Odonne, J., (1983), *Historia del socialismo argentino tomo 1 y 2*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Panebianco, A., (1990), *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Universidad.

Scherlis, G., (2005), "El Partido Socialista y la reforma electoral de 1912", en: (comp. López, M.J.) *De la república oligárquica a la república democrática. Estudio sobre la reforma política de Roque Sáenz Peña*, Buenos Aires.

Schulz, U. (comp.), (1976), *Die Deutsche Arbeiterbewegung 1848-1919 in Augenzeugenberichten,* München, DTV.

Tarcus, H., [2007] (2013), *Marx en la Argentina. Sus primeros lectores obreros, científicos e intelectuales*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Torre, J.C., (2012), "¿Por qué no existió un fuerte movimiento socialista en Argentina?", en: (comp. Hilb, C.) *El político y el científico: ensayos en homenaje a Juan Carlos Portantiero*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores.

Weber, M., (2010), *Wirtschaft und Gesellschaft,* Frankfurt a.M., Zweitausendeins. Ciencias de la Educación. Bs. As.

Discurso Sindical y Reforma del Estado. Análisis de los pronunciamientos gremiales en los primeros años del gobierno de Menem (1989-1991)

CAMILA LUNA
INHUS/CEHis. Universidad de Mar del Plata. CONICET

Resumen

Durante los primeros dos años del gobierno de Carlos Menem (1989 – 1991) se establecieron las bases para el comienzo de una serie de transformaciones en la estructura estatal que modificaron la dinámica social y económica en la que ésta se había desenvuelto desde mediados de la década del cuarenta. A partir de ello, ha resultado de interés para la literatura especializada el modo en que las reformas fueron introducidas y legitimadas frente a aquellos sectores sociales en los cuales impactaron estos cambios, entre quienes se encuentran los trabajadores organizados.

Los diversos enfoques y perspectivas con respecto a la legitimidad popular y sindical otorgada a las medidas de reforma pueden ser complementadas, creemos, desde el análisis de la producción discursiva de los propios sindicatos. Es que la lógica que atiende gran parte de la bibliografía se enfoca mayormente en las estrategias y discursos desplegados por el menemismo para introducir y legitimar las reformas, y en las estrategias que adoptaron los sindicatos frente a éstas para evitar verse perjudicados política y organizativamente. Queda un prolífero espacio para pensar la manera en la que estos discursos son recibidos, reinterpretados y resignificados por el sindicalismo, desde su propia concepción de sí como actor social, de las circunstancias en las que se insertan y en su relación con el gobierno.

A partir de lo antedicho, pretendemos realizar un análisis de las solicitadas publicadas en prensa y los pronunciamientos esbozados por los sindicatos peronistas respecto de las Reformas estructurales implementadas y proyectadas entre los años 1989 y 1991. Asimismo, relevaremos los puntos salientes de los discursos de Menem y sus mensajes vinculados a estas reformas, en busca de encontrar identidades y diferencias con la producción discursiva sindical vinculada a estas medidas.

Palabras clave: Sindicalismo / Menemismo / Reforma del Estado

Introducción

Durante los primeros dos años del gobierno de Carlos Menem (1989 – 1991) se sentaron las bases para el comienzo de una serie de transformaciones en la estructura estatal que modificaron la dinámica social y económica en la que ésta se había desenvuelto desde mediados de siglo. Con la sanción de la ley de Reforma del Estado (N°23.696) se estableció cuáles serían las empresas estatales que se encontraban sujetas a privatización, dando inicio a la retracción del Estado en actividades en las que hasta entonces había participado activamente. A partir de ello, el modo en que estas reformas fueron introducidas y legitimadas ha resultado de interés para la literatura especializada, especialmente frente a aquellos actores sociales en los cuales mayormente impactaron los cambios, entre quienes se encuentran los trabajadores organizados.

Para atender a esa construcción de apoyo o aceptación a las medidas de reforma[1], en primer lugar, se ha hecho hincapié en el contexto crítico que permitió la implementación de transformaciones profundas, abierto tanto por los cambios a nivel internacional como por el contexto hiperinflacionario y los conflictos sociales de éste derivados. A su vez, se ha trabajado sobre las estrategias que adoptó el sindicalismo con la implementación de las reformas, de acuerdo con su nivel de combatividad o cooperación con respecto a éstas. También se ha avanzado en las herramientas discursivas que utilizó el presidente para introducir los cambios estructurales y garantizar el apoyo popular.

En general, se suele atribuir a los sindicatos el carácter de receptores en relación con las medidas implementadas. Queda un prolífero espacio para pensar las demandas expresadas por el sindicalismo durante el establecimiento de las bases para la transformación, la forma en la que interpretaron los discursos gubernamentales y cómo los resignificaron desde su propia concepción de sí, como actor social en las circunstancias en las que se encontraban. De este modo, proponemos hacer hincapié en dichas categorías, atendiendo a la existencia de una agenda sindical propia con respecto a las transformaciones estatales y una particular identificación e interpretación de ciertos aspectos del discurso menemista por parte del sector trabajador.

---

1 Si bien la bibliografía suele trabajar distintos aspectos de las reformas en relación con los sindicatos, como los cambios en el sistema previsional, la flexibilización laboral o las transformaciones en las obras sociales, en el presente trabajo concentraremos nuestros esfuerzos de manera exclusiva en la privatización de empresas estatales.

Con ese objetivo general en vista, pretendemos concentrarnos puntualmente en las expresiones vertidas por el sindicalismo en sus solicitadas en prensa sobre la privatización de empresas públicas, en el período que abarca desde la asunción de Menem en julio de 1989 hasta la adopción de la ley de Convertibilidad en abril de 1991.La elección de estos límites temporales no es arbitraria. Se suele marcar un parteaguas en el primer gobierno de Menem con la implementación de la paridad cambiaria. A partir de 1991, disminuyeron considerablemente la cantidad de medidas de fuerza sindicales ya que la estabilidad inflacionaria modificó sustancialmente las reglas de juego vinculadas con las pujas salariales[2].

En el primer apartado, analizaremos con mayor profundidad las distintas perspectivas que se han esbozado sobre el sindicalismo y el menemismo en relación con las reformas estatales. A partir de ello, en el apartado subsiguiente, haremos énfasis en las expectativas del sindicalismo sobre la venta de empresas públicas y sus demandas en relación con éstas, iluminando algunos aspectos de la conflictividad del período. Por último, abordaremos el mundo simbólico sobre el que sindicalismo se expresó en el contexto de crisis en relación con lo histórico, lo religioso y lo ideológico, el cual le otorgó una imagen de sí y de su papel en el tejido social que cobran centralidad para comprender su posicionamiento sobre las reformas estructurales.

Menemismo y Reformas Estructurales (1989-1991)

En los abordajes sobre la condición de posibilidad de las reformas, como hemos mencionado en la introducción, se ha hecho hincapié en el contexto en que se propuso la implementación de las mismas. A nivel mundial, se estaban atravesando una serie de cambios estructurales dentro de los cuales las transformaciones estatales formaban parte de las agendas en los gobiernos internacionalmente. A su vez, la caída del muro de Berlín y el comienzo de la apertura de la URSS eran interpretados como el fin del "estatismo" y percibidos como una exigencia para la adaptación a las modalidades en las que se desenvolvía el mundo moderno (Fair, 2016). A nivel

2 Parte de la bibliografía suele atribuir la merma en los conflictos a una cooptación sindical que en principio no acompañaba las medidas de reforma y que luego, por las estrategias desplegadas por el presidente y la debilidad en la que incurrió el sindicalismo, entre otras cuestiones, mermó el nivel de acciones conflictivas (Fair, 2014; Orlansky, 1997). Creemos que es necesario, de todos modos, poner énfasis en la gran incidencia que tuvo el contexto hiperinflacionario en la implementación de medidas de fuerza por demandas de actualización salarial. La ley de Convertibilidad fue una herramienta de gran disciplinamiento de los conflictos laborales, en tanto anuló la mayoría de ellos, motivados por la exigencia de aumentos salariales acordes a los del costo del nivel de vida.

local, la crisis hiperinflacionaria que atravesó la argentina fue abordada como el impulso que dio lugar a un "consenso de fuga hacia adelante" (Novaro & Palermo, 1996) abriendo el espacio para un mayor apoyo en torno a propuestas de carácter estructural para salir de la crisis[3].

Para explicar la construcción de legitimidad a las reformas frente a los trabajadores, algunos autores brindan importancia a ciertos incentivos selectivos otorgados por el gobierno para canalizar un apoyo firme, con la concepción de que el período 89-91 se caracteriza fundamentalmente por una actitud opositora a las privatizaciones, mientras que en el período subsiguiente existe un mayor acuerdo. Así se plantea la idea de una exitosa cooptación a los sindicatos, que encontraron la posibilidad de garantizar su supervivencia institucional a través de los nuevos espacios abiertos por las reformas (como la participación accionaria en empresas privatizadas (Murillo, 1997)) o que modificaron su actitud hacia éstas para mantener su liderazgo u obtener prebendas personales (Orlansky, 1997).

Estas lecturas, enfatizan, sobre todo, en el componente estratégico – racional de la actitud sindical tomada frente a los cambios estructurales, una vez éstos consumados, como formas de explicación de la legitimidad construida. Otras perspectivas han incorporado a estas miradas explicaciones que hacen hincapié en el carácter identitario de una actitud proclive a aceptar las reformas, atendiendo a la relación sentimental u emocional que podía gestar un presidente justicialista con el sindicalismo de tradición peronista y aludiendo a las simpatías expresadas por la permanencia de elementos propios de la identidad peronista tradicional (Canelo, 2002; Fair, 2016; Senén González& Bosoer, 1999).

Las primeras explicaciones han sido criticadas por entender que poseen cierto sesgo utilitarista, atribuyendoal sindicalismo una tendencia a la maximización de beneficios que no aborda en conjunto la modalidad en que se desenvolvieron las organizaciones gremiales en el período (Fair, 2014). Por otro lado, las explicaciones identitarias o contextuales, han sido cuestionadas por entender imputan al apoyo sindical un componente meramente irracional o emocional frente a los estímulos simbólicos movilizados por el gobierno (Gouarnalusse, 2011).

---

3 Aquí también cabe mencionar el concepto de "aprendizajes negativos" de Torre (1998). Éste entiende que la serie de políticas económicas implementadas para frenar la inflación a lo largo de la segunda mitad del siglo XX habían resultado ineficaces para resolver el alza de precios y que, entonces, la crisis demostró un cúmulo de experiencias fallidas en ese asunto. Las medidas de reforma aparecían como una forma novedosa de responder a este problema económico, en la concepción de que las demás medidas habían fracasado.

Por nuestra parte,entendemos quelos elementos identitariosfueron pasibles de ser movilizados en determinadas condiciones materiales en las que se insertaba el sindicalismo, tal cual se percibía a sí mismo en el contexto de crisis en los albores del gobierno menemista. Es por ello que dejaremos de lado la idea de cooptación y de la necesidad de obtener incentivos externos, para atender a la identificación con las medidas propuestas desde el menemismo, de acuerdo al modo en que fueron introducidas.

Ahora bien, algunas interpretaciones atribuyen a Menem encarnar un "viraje ideológico" con respecto al peronismo de mediados de siglo, dado el cambio que suponían sus medidas en relación con éste, en donde el Estado participaba activamente en la actividad económica de la que ahora pasaba a retirarse. Sin embargo, para profundizar en el modo en que las transformaciones estatales lograron adhesión en el sector trabajador, cabe remarcar la relación que se planteó con el aquel peronismo, su interpretación histórica y la de sus banderas a la luz de las necesidades de entonces. Además, tuvo particular importancia la caracterización de las medidas como paso previo a una vuelta a la industria y la concepción de la crisis que en el presidente vería en sus alocuciones y sus implicancias en términos sociales y económicos.

La promesa de campaña del menemismo y los lineamientos de su futuro gobierno, fueron planteados en un libro titulado "La Revolución Productiva" (Menem & Duhalde, 1989)[4]. Si bien se suele atribuir a los postulados allí presentes un carácter nacional y popular vinculado al peronismo tradicional, las promesas de reforma estructural formaban parte de las propuestas del candidato a presidente. De hecho, las transformaciones estatales serían el puntapié inicial para dar lugar al logro de aquellas medidas atribuidas al ideario peronista, como el énfasis puesto en el mercado interno (salariazo) y el fomento de la industria (la Revolución Productiva).

Las medidas de reforma se subordinaban a ser un paso intermedio para alcanzar el logro de las promesas de campaña. Así, la introducción de las leyes en las que se basaron las transformaciones estructurales se fundamentó en su carácter de herramientas con las que contaría el gobierno como plataforma para garantizar tales objetivos. De este modo, las metas últimas de las reformas seguían siendo las banderas tradicionales del peronismo, esto es, soberanía política, independencia

4 Gran parte de los principales lineamientos que fueron trazados por Menem y tomados por el sindicalismo se encuentren en el libro "La Revolución Productiva". Hemos encontrado referencias textuales a este libro realizadas por el líder cervecero Saúl Ubaldini y el gastronómico Luis Barrionuevo en reiteradas ocasiones a lo largo del período, lo cual demuestra la adhesión a los lineamientos allí planteados.

económica y justicia social, definidas de acuerdo con las necesidades del país al inicio de la nueva década[5].

> Nuestra opción por la reforma del estado es una opción estratégica vital a favor de la auténtica soberanía, del genuino desarrollo, de la más trascendente manera de independencia (Clarín, 15/11/89:17).

A estas metas se llegaría por nuevos caminos (los anteriores habían demostrado no ser eficaces), en los cuales Menem se erguía como enunciador segundo, capaz de interpretar la doctrina peronista (Canelo, 2002).

> Como en 1945 ahora también tenemos el deber de cambiar la Argentina. Imaginar un nuevo proyecto de país desde instrumentos modernos, inteligentes, actualizados y tan audaces como entonces (Clarín, 17/10/89:9).

Asimismo, se utilizó la propia palabra de Perón como justificación última de las medidas de Reforma. En más de un discurso presidencial se introdujeron sus alocuciones referidas al Estado, buscando integrarlas políticas de transformación estatal de los '90 con las intenciones marcadas por el expresidente. Por caso, en la fundamentación de la ley de Reforma del Estado se insertó un discurso de Perón frente a la Asamblea de Entidades empresarias en 1973:

> Si los señores empresarios las toman [a las empresas públicas] en sus manos, la República tendrá que agradecérselos porque son demasiadas las empresas estatales y demasiado grande el déficit que producen como para que el país no deba agradecer la habilidad, buena intención y, a veces, el esfuerzo y sacrificio de los que, abandonando quizás sus propias funciones, se dedican a las que corresponden a la Nación, que, como también se puede afirmar, son las que corresponden a toda la república[6].

---

5 Además, se produjo una definición particular de estas banderas a la luz de la coyuntura. La justicia social fue caracterizada como la "eliminación de privilegios" que supondría la quita de subsidios a ciertas industrias y la protección estatal sobre ciertos sectores económicos caracterizados como especuladores (Discurso a la Asamblea Legislativa, 8/7/89: 15). La hiperinflación sería su principal enemigo. Por otro lado, la soberanía política fue entendida como "rechazar al hambre y al analfabetismo", mientras que "ser soberanos es terminar con los negociados y comenzar con los grandes negocios" (Menem & Duhalde, 1989: 118).

6 Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación, 10ª Reunión, 9ª sesión Extraordinaria. 26 y 27 de julio de 1989, p. 1313.

Reivindicando entonces las banderas tradicionales, se le atribuye a Perón un carácter pragmático y no ideológico, rechazando la atribución a su movimiento del carácter de estatista e imputando a sus medidas la condición de necesidad y adecuación a los tiempos que se atravesaban en el '45, al igual que se estaba realizando en los '90. Las reformas entonces poseían un carácter instrumental. Las medidas implementadas por Perón, en las que el Estado comenzó a incurrir en una serie de actividades para darles impulso, se entendía habían sido impuestas por exigencia de la historia, y sería esa misma historia la que obligara a la adopción de otras herramientas.

El papel que se atribuía al movimiento obrero en las privatizaciones era uno protagónico, en cuanto se convocaba a su participación en el curso de acción que tomarían las ventas de empresas públicas. Tanto durante la campaña como una vez asumido al poder, el presidente velaba por la incorporación de los trabajadores al gobierno para "asesorar, colaborar y concertar las decisiones" en materia de gestión económica (Menem & Dromi, 1990: 125). Se proponían para ello canales institucionalizados, como el Consejo del Salario Mínimo o el Consejo Económico y Social, en los que confluyeran los distintos protagonistas de la producción. Así, Menem aseguraba que,

> ...como las empresas estatales son del pueblo, tendrán que ser sus representantes, a través del parlamento y de las organizaciones del movimiento obrero, los encargados de definir los mejores modos para la privatización de algunos sectores (Menem & Duhalde, 1989: 84-85).

Asimismo, una vez privatizadas las empresas, se implementaría el Programa de Propiedad Participada, a partir del cual se reservaría a sus empleados parte de la venta de su paquete accionario. El papel brindado a los trabajadores era englobado por el concepto de Economía Popular de Mercado, según el cual éstos tendrían un rol decisivo en el marco capitalista de una mayor apertura y preponderancia del mercado.

Según lo planteado en el presente apartado es necesario profundizar en la combinación de reforma estructural con el ideario peronista y su significación histórica para comprender cómo esa identidad se tradujo en apoyo a los cambios propuestos. En este caso, las referencias discursivas no implicaron alusiones meramente emocionales, sino que representaban lineamientos concretos para modificar la condición estructural y material de los trabajadores, tanto con respecto al área de la pro-

ducción y de la industria, como al nuevo rol institucional del sindicalismo en la ma de decisiones sobre la transformación propuesta.

Sindicalismo y Revolución Productiva. Concertar, producir y crecer[7].

Durante el período bajo estudio el sindicalismo se encontraba en una particular coyuntura, atravesada por el virtual quiebre de su central obrera. En una disputa por el liderazgo y el papel que detentaría la CGT ante el nuevo gobierno justicialista, el 12 de octubre de 1989, tras una fallida reunión por definir al nuevo secretario general, la central quedó dividida entre la CGT San Martín y la CGT Azopardo. La primera, dirigida por el sindicalista de comercio Güerino Andreoni[8], tenía mayor cercanía con el gobierno de Menem, en tanto procuraba participar en el gobierno desde adentro. Por su parte, al mando de la central Azopardo se encontraba Saúl Ubaldini[9], quien en sus alocuciones planteaba mantendría una postura más autónoma con respecto al gobierno.

En principio, éste parecía ser un quiebre interno de la CGT, pero a lo largo del período se fue manifestando hacia afuera de la organización obrera. El sector de Andreoni mantuvo un posicionamiento de apoyo al gobierno y de acompañamiento de las medidas por éste tomadas, mientras que el sector vinculado a Ubaldini fue adoptando una postura más crítica, sobre todo en lo que respectaba a la política económica implementada. Si bien en el período no hubo paros generales ni abierta confrontación, se realizaron una serie de movilizaciones en contra del plan de gobierno. Las críticas se concentraron en el sesgo agroexportador, los guiños hacia la Sociedad Rural y el retraso salarial (Clarín, 15/10/89). A su vez, hubo resquemores con respecto a la propuesta de una ley de empleo que tendía a la flexibilización laboral y la reglamentación del derecho a huelga, efectivizada en octubre de 1990.

Con respecto a las privatizaciones puntualmente, si en principio se aceptaba la necesidad de transformación estatal que acompañaba el programa de campaña menemista, las principales oposiciones respecto a este tema comenzaron a aflorar una

---

7Expresión vertida por la Unión de Obreros y Empleados Plásticos (Clarín, 8/7/89: 19).

8Con Andreoni se ubicaban los gastronómicos, textiles, la UTA, SMATA y UPCN, entre otros.

9Detrás del líder cervecero se encolumnaban el gremio estatal ATE, la UOCRA y Obras Sanitarias, entre otros. El acompañamiento de mayor importancia era Lorenzo Miguel de la Unión Obrera Metalúrgica (con las 62 organizaciones) y Diego Ibáñez de petroleros (SUPE). Luz y Fuerza y la Asociación Bancaria se mantuvieron como "independientes" a ambas centrales.

vez comenzados los primeros procesos de privatización con la demanda sindical de mayor participación obrera en la definición de los cursos de acción de la venta de empresas públicas. De hecho, una de las exigencias en las movilizaciones de Ubaldini era la suspensión de las privatizaciones hasta tanto no participaran los trabajadores en las definiciones al respecto. En su momento, el líder cervecero manifestaba no oponerse a la reforma ni al ingreso de capital privado, mientras se demandaba la "participación de los trabajadores en la reestructuración de las empresas, en su contralor y dirección" (Clarín, 1/3/90:12).

A lo largo del período, las dos centrales exigieron mayor intervención obrera en los espacios institucionalizados a tal efecto. La CGT Azopardo, por su parte, demandó la vuelta a los principios propuestos en la campaña, tanto con respecto a la participación de los trabajadores prometida, como a las medidas de índole mercadointernista. Sumado esto a la reafirmación de Menem de su programa económico, este sector de la central pasó de una actitud cooperativa a otra de mayor confrontación. Tal posicionamiento propició el alejamiento de algunos de los sindicatos de mayor peso que habían apoyado al líder cervecero, los cuales no acompañaban la adopción de esa postura frente a un gobierno justicialista. Ubaldini quedó entonces mayormente apoyado por ATE, gremio con el cual comenzó a caracterizar a las privatizaciones como enajenaciones y a sostener que en ese contexto no era posible la Revolución Productiva (Clarín, 7/10/90:13)[10]. De todas formas, hasta el final del período en consideración se seguía pretendiendo la aplicación de propuestas introducidas por el sindicalismo referidas a las transformaciones económicas.

Ahora bien, los posicionamientos hasta aquí manifestados dan cuenta de un sindicalismo en acuerdo general con la venta de empresas públicas, con demandas puntuales de participación para poder dirigir el curso de acción de esos procesos. Las palabras de Ubaldini a principios de los '90 resumen esta postura:

> La CGT apoya el proceso de reforma del estado para servicios eficientes y asegurados mejores salarios para los trabajadores, siempre y cuando cuente con la participación de las organizaciones sindicales representativas de cada empresa a los efectos de orientar y ejecutar políticas que estén de acuerdo con salvaguardar el funcionamiento de las mismas (Clarín, 3/2/90: 4).

10Eso coincide con la postulación de Ubaldini a gobernador de la provincia de Buenos Aires y el reconocimiento de Menem de la CGT San Martín como central oficial.

Las reformas habían sido presentadas como la única opción frente a la dicotomía "producción o decadencia" (Menem & Duhalde,1989). La idea de que la Revolución Productiva llegaría una vez que se efectuaran las reformas a un Estado ineficiente, regulador, gigante e improductivo, arraigó fuertemente en el discurso sindical que se desprende de sus solicitadas. Muchos de los gremios sentían haber sufrido en carne propia las prohibiciones de aquel Estado interventor, que no permitía a sus empresas crecer y competir en un mundo que había cambiado. Asimismo, las empresas estatales en las que se desenvolvían los sindicatos habían asistido a una serie de conflictos que profundizaban su imagen de obsolescencia, inoperancia y corrupción. Como plantea Gouarnalusse (2011), las dirigencias gremiales entraban en disputa con los directorios de las compañías públicas con acusaciones de ineficiencia y mala voluntad.

La referencia a la Revolución Productiva se convirtió en presencia obligada de las solicitadas del sindicalismo por parte de las dos centrales obreras. Esta propuesta revelaba uno de sus planteos más presentes en el período, que se remonta al retorno hacia la industria y al mercado interno. El sindicalismo había bregado por esa vuelta en décadas anteriores e implicaba para éstos el quiebre de la tendencia de mayor participación del sector financiero en la economía argentina, evidenciada desde 1976con las medidas económicas impuestas por la dictadura. El aumento del desempleo, el cierre de fábricas y el crecimiento delaespeculación en relación con la actividad industrial o productiva habían generado la pérdida de espacios de decisión y de bienestar a los trabajadores organizados, que veían en la Revolución Productiva la posibilidad de revertir ese proceso de deterioro en sus propias industrias y sectores[11].

Por otro lado, cada sindicato poseía su propia idea de lo que la Revolución Productiva significaba e implicaba en cuanto a medidas concretas, según el área en la cual se desenvolvía. Esto se plasmó en las distintas críticas a los procesos de privatización una vez éstos comenzados. Por una parte, existían demandas vinculadas a los desvíos que se habían producido en relación con los proyectos detentados por los gremios para la reestructuración de sus empresas. Por otra parte, se exigían canales institucionales en los que éstos pudieran exponer sus preferencias en torno a

11Kosacoff (1993) indica que, hasta mediados de la década del '70, el sector industrial manifestaba una tendencia creciente e ininterrumpida en cuanto a su participación en el PBI, y que es a partir de entonces que comienza el declive en su incidencia. De hecho, el autor plantea que para comienzos de los '90 el grado de industrialización era similar al de los años '40.

las reformas. En estas dos cuestiones redundaron aquellos conflictos vinculados a la venta de empresas públicas que se suscitaron en el período[12].

En primer lugar, más de un sindicato planteaba poseer o haber presentado proyectos previos de desregulación o privatización durante la década de los '80. Por caso, el personal superior de Segba, había propuesto en 1987 la incorporación de participación privada en el capital accionario y la implementación de una relación acordada entre la empresa y el Estado a través de contratos programa. A su vez, la Unión Ferroviaria, uno de los sindicatos que realizó más cantidad de huelgas en torno a cuestiones puntuales de las reformas, manifestaba haber presentado previamente un proyecto de reestructuración de la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos acordando con la idea de concesión al sector privado, aunque no con la privatización ni con el cierre de ramales. Asimismo, explicitó su disconformidad con una propuesta de compra realizada por una banca extranjera (Clarín, 30/11/89).

En segundo lugar, la aceptación de las privatizaciones recaía fundamentalmente en la participación del sector trabajador en los cursos de acción de las ventas, condición que en un principio se consideró estaría garantizada porque las medidas eran implementadas por un gobierno justicialista. Como hemos planteado previamente, esta demanda se realizaba desde ambas centrales virtualmente quebradas, pero también fue apoyada por más de un sindicato que se manifestaba de igual manera esperando esa intervención y sinergia en las responsabilidades sobre el desarrollo de políticas vinculadas con su área o sector productivo. Ejemplo de ello fueron el gremio de la construcción (UOCRA), Luz y Fuerza, la UOM, SUPE, el gremio de Seguros y los sindicatos agrupados en las 62 Organizaciones. También se suma la Asociación Bancaria, que realizó una huelga contra el cierre de bancos en febrero de 1990 supeditada a la apertura de espacios de concertación. La levantaron toda vez que se cumplió ese pedido y declamaron: "Logramos lo que el gremio buscaba, participar de la reforma" (Clarín, 20/2/90:7).

A su vez, desde las organizaciones obreras mencionadas, se expresaba la madurez y experiencia que detentaban los sindicatos para dar su colaboración, propia de "quienes ganamos -con nuestra lucha- la condición de protagonistas de la historia nueva"(Clarín, 17/10/90:12). La UOCRA, por ejemplo, decía estar en "la actitud de

12Con las excepciones que desarrollamos en este apartado, la mayoría de los paros en este período son contra la patronal y por pedidos de aumentos salariales, en un contexto en que aún se hacían sentir los coletazos de la hiperinflación. Como hemos planteado previamente, una vez implementada la Ley de Convertibilidad, ésta posee gran fuerza disciplinadora frente a ese tipo de conflictos. Esta es una interpretación que también explica parcialmente la merma relativa de los conflictos luego de 1991.

aportar una visión real y concreta de las causas de la crisis" (Clarín, 7/6/89: 8). Luz y Fuerza, expresaba la esperanza de"...ser convocados al momento de resolverse los pasos a dar para la reconversión y privatización de la empresa de gas. Queremos demostrar que somos parte de la solución" (Clarín, 22/11/90: 15). SUPE, por su parte, manifestaba el deseo de "...tener la oportunidad de brindar la colaboración necesaria que permita aprovechar y desarrollar al máximo todo el potencial y la experiencia petrolera de nuestra querida empresa" (Clarín, 28/6/89:19).

Incluso ATE, uno de los más críticos opositores a las políticas de reforma desde 1990, planteó en los inicios del gobierno la voluntad de participación de los trabajadores en el proceso privatizador."Los trabajadores estatales no quieren la protesta sino participar en las políticas de reforma del estado porque tiene sus propuestas para que el Estado sea eficiente" (Clarín, 6/01/90:13).Asimismo, esto puede verse en el balance realizado por el ubaldinismo con respecto a su rol más confrontativo: "Tenemos todos los antecedentes necesarios y hemos solicitado la participación que corresponde y no la hemos obtenido por eso quizás se fundamente allí nuestro espíritu de contestatarios" (Clarín, 24/4/90:7).

Caso particular que cabe mencionar es el de los trabajadores de ENTel y dos de los gremios aeronáuticos vinculados a Aerolíneas Argentinas (el de técnicos y el de aeronavegantes). Sindicatos de las dos empresas que fueron privatizadas en el período bajo estudio, durante la gestación de la toma de decisiones sus dirigentes acordaban con la política de privatización. De hecho, Julio Guillén, secretario del gremio de telefónicos fue elegido para el cargo de secretario de telecomunicaciones, con lo cual se esperaba tuviera participación en el devenir empresario. Sin embargo, la situación se revirtió tras las elecciones internas sindicales donde las bases votaron a dirigentes de las líneas opuestas a la venta de las compañías públicas.

A modo de conclusión del apartado, podemos establecer que existió cierto acuerdo general con la reestructuración de empresas públicas, cuestión que ya se encontraba en la agenda de algunos sectores sindicales previo a la asunción de Menem. Así, a través de la Reforma del Estado, el presidente supo interpretar la demanda sindical de estas transformaciones para el retorno a la industria y la producción como eje del plan económico (según era planteado en campaña). Toda vez que las medidas implementadas comenzaron a desviarse de los proyectos sindicales sobre el devenir de sus empresas, iniciaron las críticas a los mismos, unidas a la exigencia de participación sindical en los procesos privatizadores. En los comienzos, se entendió que el origen peronista del partido en el gobierno le otorgaría predisposición para aceptar las propuestas sindicales y para hacerlos parte del proceso

decisor. En el apartado siguiente veremos las implicancias simbólicas de este supuesto.

El Movimiento Peronista: La historia, la crisis y las privatizaciones

Los posicionamientos sindicales planteados en el apartado anterior se encuentran inspirados en una filosofía particular que representa el prisma a través del cual los gremios comprendieron sus acciones y a sí mismos como actores sociales. No es casual que la interpretación de su papel frente al nuevo gobierno justicialista y a las reformas por éste propuestas, estén inmersas en una lectura propia de la crisis que les tocaba atravesar y de su rol en ella. Las banderas tradicionales del peronismo y la mirada histórica sobre este movimiento formaron parte fundamental de la legitimidad otorgada a las transformaciones estatales propuestas por el menemismo, así como algunos aportes del cristianismo y del humanismo les brindaron una mirada común con el discurso presidencial que subyace a las concepciones detentadas sobre la coyuntura.

Un aspecto importante para comprenderla concepción social sobre la que se entendían las medidas de reforma es la construcción que realiza el sindicalismo sobre la historia nacional y el papel del movimiento obrero. La Revolución Productiva (a la cual están supeditadas las reformas estatales) era vista como la síntesis del proyecto iniciado por Perón en 1945. Así, entienden que esta era la secuencia más directa de la llamada Revolución en Paz, impulsada por Perón y Evita entre las décadas del ‘40 y ‘50 en la que los trabajadores se sintieron reconocidos como parte del tejido social. De este modo, las reformas engloban las transformaciones necesarias para la reubicación del sector sindical en el protagonismo social del cual fue desviado una vez destituido Perón.

En este sentido, la interpretación es resultado del modo en que se lee el rol sindical a lo largo de los 35 años que transcurrieron entre el fin del primer peronismo y la asunción del gobierno de Menem. La resistencia sindical al período que abarca entre el ‘55 y el‘73, a la dictadura militar e incluso la oposición frente al gobierno radical, resultaban en un movimiento obrero fortalecido, que formaba parte de la alternativa por la que había optado el pueblo en las urnas. De hecho, estas disputas eran entendidas como aquellos procesos “que de una forma u otra sirvieron para reconquistar el gobierno” (Clarín, 1/7/90: 4). Las reformas representaban el retorno del sindicalismo a la mesa de decisiones que se había ido perdiendo desde 1955 y

con el retroceso del sector industrial. La siguiente alocución de la UOCRA explicita esta idea: "Con la consagración de la fórmula justicialista los trabajadores hemos reconquistado el derecho a ocupar como lo hacíamos en tiempos de Perón nuestro sitial en la mesa de las grandes decisiones nacionales" (Clarín, 7/6/89: 8).

Por otro lado, tal como lo planteaba Menem, sus medidas venían a continuar la tarea que Perón había dejado inconclusa en 1974. "Menem ratifica el camino de Perón. La articulación de propósitos basados en la idea justicialista de la comunidad organizada" (Clarín, 8/7/89:19). Las banderas del peronismo plasmaban las metas a las que se apuntaba con las reformas y fueron reinterpretadas tal como se propuso desde el discurso presidencial. Los trabajadores Plásticos, por ejemplo, plantearon que "modernizar el país es afianzar la soberanía en términos efectivos, dejando atrás todo camino que impida el avance del conjunto de la nación" (Clarín, 8/7/89: 19). Por su parte, la Asociación Bancaria establecía: "Para nosotros la justicia social pasa hoy por la eliminación de todo tipo de privilegios" (Clarín, 9/7/89: 9) y el gremio estatal UPCN, expresaba que la reconstrucción de "un Estado con fortaleza aseguraría la soberanía popular" (Clarín, 23/6/89: 8).

Por último, es posible identificar que tanto el discurso menemista como el sindical sostienen una base cristiana que no puede ser soslayada en la interpretación y percepción de sí, de su lugar político y social y de la mirada con respecto a la crisis que posibilitaron la implementación de las reformas[13].De hecho, las referencias bíblicas formaban parte habitual de las alocuciones presidenciales. Al hablar sobre las transformaciones estructurales, el presidente utilizó la alusión a una historia bíblica sobre la obediencia. "No podemos ser como la mujer de Lot que se transformó en estatua de sal de tanto mirar hacia atrás" (Clarín, 18/11/89:6).Ésta refería a su voluntad de no caer en "ideologismos".

A su vez, los interlocutores del presidente eran sus "hermanos y hermanas", lo cual posibilitaba una apelación al conjunto social en su totalidad a embarcarse en el desafío de afrontar la coyuntura.

13Malimacci, Donatello & Cucchetti (2006) presentan el concepto de *dislocación*, como presencia social movilizadora de los símbolos, imágenes y mitos religiosos en la realidad social y política. Se plasma esto en el imaginario social como una configuración discursiva simbólicamente estructurada que construye representaciones, como una de las fuerzas reguladoras de la vida colectiva. Asimismo, esto aparece en el peronismopor su aceptación de la legitimación religiosa sometida a la lógica de su propia construcción de poder.

> Nuestra gente ya se decidió por la opción de la vida[14], camino de la esperanza, la alternativa del amor. La Revolución Productiva descansa sobre el espíritu esencial de progreso, futuro y desarrollo (Menem & Duhalde, 1989: 7-8).

Parte del sindicalismo respondía a esta concepción. "El movimiento nacional justicialista expresa el nacimiento de una voluntad política integradora convocante que alejó los riesgos de la dispersión social, los caminos de la confrontación entre hermanos" (Clarín, 8/7/89: 19). Surge así un nuevo interlocutor, como iguales que sostienen una epopeya conjunta plasmada en salir de una crisis caracterizada como una de las más profundas. Se hablaba así de una "causa" a la que los sindicatos estaban dispuestos a servir (Clarín, 14/9/89: 6).

Esta causa está directamente vinculada a la concepción de la crisis, donde la hiperinflación y la situación económica que atravesaba la argentina representaban enfrentarse al abismo y la posibilidad de disolución social. Algunos gremios describen a la Nación, encarnada en el cuerpo social, como un cuerpo enfermo, desmoralizado, avergonzado y humillado por la crisis. Allí, la tarea de armonización que propone el menemismo tiene como objetivo la moralización de la sociedad. Es por ello, que la idea de la redención está presente en las alocuciones sindicales frente a la situación de crisis, cuyo líder será capaz de resolver. La redención implicaba "cambiar o sucumbir", transformarse o perecer (Clarín, 13/7/89:7), para lograr acceder a una nueva era de carácter permanente y pacífico (Clarín, 28/8/89: 2).

De esta idea se desprende, a su vez, la convocatoria a la unión y el castigo a los combativos, planteando que "era tiempo de sacrificios y no de huelgas" (Clarín, 29/7/89:7).Ese sacrificio presente para salir de la crisis llevaría a lograr la salvación propia de una nueva era, de cambios estructurales que abrieran a la convivencia pacífica y la armonía social. Era el momento de la unión bajo un líder que interpretara el camino redentor. "Asumió la presidencia quien en su carismática figura encarna el reencuentro de los argentinos con su verdadero destino" (Clarín, 13/7/89:7). El "enemigo" era aquel que no era capaz de realizar ese sacrificio presente requerido. También el especulador, opuesto al trabajador, aquel que vivía sin

---

14La apelación a la vida tiene un fuerte componente de unión vinculado al cristianismo. Los cambios implementados, de hecho, se identificaron con el nacimiento de una nueva nación. Una de estas cuestiones cohesivas que creaban esas apelaciones se plasma en una solicitada publicada para la marcha que se convocó en abril de 1990 en apoyo al gobierno de Menem. Ésta comenzaba con la frase "¿Está Ud. a favoro en contra del aborto?"como analogía con el aborto de la Nueva Argentina. Entre los convocantes había gremialistas que clamaban por "dara luz al país que todos queremos" (Clarín, 5/4/90:27).

esfuerzo y que colaboró en la pérdida de solidaridad en la que había caído la sociedad con la crisis[15].

Asimismo, se acentúa la referencia a un devenir histórico o destino escrito que había sido quebrado por las fuerzas especuladoras y merecía una transformación que recondujera a la nación al reencuentro de su camino correcto. Menem se postula como un intérprete de la coyuntura y sus necesidades, un emisario puesto con el objetivo de realización de una tarea que llevaría a cabo con "...un oído en el corazón del pueblo y otro en la voz de Dios, para escuchar con humildad el mandato de los tiempos"(Menem & Duhalde, 1989: 9). Los sindicatos, por su parte, se entendían "...contribuyendo a constituir el destino de grandeza que Dios ha reservado para nuestra patria" (Clarín, 12/11/90:19). La tarea de Menem representaba para ellos la asunción de una "histórica responsabilidad que le compete", es decir, lo que había que hacer en esas circunstancias como acto patriótico y tarea encomendada.

A modo de conclusión del apartado, cabe observar la forma en que los actores sindicales se concebían a sí mismos, a la crisis en la que estaban envueltos y a la historia del movimiento obrero y del peronismo para poder comprender la actitud tomada frente a las medidas de reforma implementadas por el menemismo. Las continuidades con el discurso peronista y la identidad cristiana ubican al presidente como aquel capaz de interpretar los cursos de acción que, en las vísperas de la década del '90, colocarían al movimiento obrero en el rol que había perdido.

Consideraciones finales

Dentro de los debates sobre la construcción de legitimidad para la implementación de medidas de reforma estructural, hemos buscado profundizar en el posicionamiento de los sindicatos sobre la venta de empresas públicas y su concepción sobre los cambios propuestos como actores del proceso productivo. Desde esta aproximación fue posible observar algunos puntos salientes.

En primer lugar, nos encontramos con un acuerdo macro a la venta de empresas públicas, supeditadas a la Revolución Productiva propuesta por el Ejecutivo y enfocada en una vuelta hacia la industria como eje del desarrollo económico. Asimismo, este acuerdo estaba basado en una agenda sindical que, en general, incluía

15Canelo (2002) plantea que, a diferencia del enemigo político del peronismo de mediados de siglo, este adversario no generauna confrontación política legítima.

la reestructuración empresaria como parte de las medidas necesarias para potenciar su participación en el mercado y adaptación a los nuevos tiempos. La aceptación de las reformas dependía de la participación obrera en las decisiones sobre los cambios en las empresas estatales en las que trabajaban, aportando su experiencia, conocimiento y planes de transformación. En este período, el posicionamiento sindical fue más bien de proclividad hacia la cooperación con reservas respecto al modo en que se implementaban las medidas específicamente.

En principio, la filiación partidaria de la mayoría de los sindicatos, cercanos al gobierno justicialista, fue entendida por éstos como garantía de convocatoria a la colaboración del movimiento obrero. De este modo, representó la confianza y esperanza en la lealtad del presidente electo a los intereses y aspiraciones populares. La evidencia de las disputas que se fueron generando a lo largo del período en consideración, demuestra, sin embargo, que no fue una carta blanca para la aplicación de cambios estructurales. En este sentido, si bien la etapa en estudio presenta cierto nivel de conflictividad, éste no necesariamente respondía a una oposición a la Reforma Estatal, sino a la modalidad en que la reforma se estaba efectuando.

Por último, se identifica una interpretación de la historia del peronismo y de sus banderas que ubica a Menem como continuador de la tarea de Perón, comprendiendo las privatizaciones dentro de la posibilidad de volver a la producción y del retorno del movimiento obrero al papel que había visto perder en los años anteriores. A su vez, el cariz cristiano y humanista que Menem otorgó a sus discursos y a las medidas por éste aplicadas aportan un sentido común y una sensación de cercanía que fagocitan el sentimiento de filiación entre sindicalismo y gobierno.

Rescatamos la oportunidad de matizar la idea de confrontación-cooperación sindical a las transformaciones estructurales para pensar en los elementos que formaron parte de su posicionamiento frente a las mismas. Es por ello, que enfatizamos en comprender las condiciones materiales y simbólicas que manifestaron los distintos sindicatos a través de sus solicitadas con el objeto de profundizar en su papel en la implementación de políticas de reforma que modificaron el desenvolvimiento estatal en la década de 1990.

Bibliografía

Canelo, P. (2002). La construcción de lo posible. Identidades y política durante el menemismo. Argentina 1989-1995. Buenos Aires: FLACSO.

Fair, H. (2014). La readaptación ideológica del orden neoliberal en el discurso menemista. Sí somos americanos. Revista de Estudios Transfronterizos, 103-132.

Fair, H. (2016). Del peronismo nacional-popular al peronismo neoliberal: transformaciones de las identidades políticas en la Argentina menemista. Colombia Internacional 86, 107-136.

Fernández, A. (1995). Los roles del sindicalismo durante la transición democrático (1983-1995). Revista de Ciencias Sociales, 213-224.

Fernández, A. (2016). Estado y Proyección Política de los Sindicatos en Argentina. En A. Fernández, P. Ventrici, J. Calderón, & J. S. Montes Cató, Resistencias Sociales y Formaciones Sindicales en Argentina y Francia (págs. 53-70). CABA: CEIL-CONICET.

Gouarnalusse, J. M. (2011). Interpretaciones del consenso popular a las reformas neoliberales y al gobierno de Menem. PolHis, 16-36.

Iglesias, E. (2015). La acción sindical en la Argentina contemporánea desde la perspectiva del nuevo institucionalismo: un análisis desde sus alcances y limitaciones. Papel Político, 407-424.

Kosacoff, B. (1993) La Industria Argentina. Un proceso de reestructuración desarticulada. Buenos Aires: CEPAL.

Mallimaci, F., Donatello, L. M., & Cucchetti, H. (2006). Religión y trabajo: Discursos sobre el trabajo en la Argentina del siglo XX. Estudios Sociológicos, 423-449.

Menem, C., & Dromi, R. (1990). Reforma del Estado y Transformación Nacional. Buenos Aires: Ciencias de la Administración SRL.

Menem, C., & Duhalde, E. (1989). La Revolución Productiva. Buenos Aires: Peña Lillo editor.

Murillo, M. V. (1997). La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem. Desarrollo Económico, 419-446.

Novaro, M., & Palermo, V. (1996). Política y poder en el gobierno de Menem. Buenos Aires: Norma.

Orlansky, D. (1997). Reforma del Estado, reestructuración laboral y reconversión sindical Argentina 1989-1995. Revista Estudios Sociológicos del Colegio de México.

Palomino, H. (2003). Los efectos de la apertura comercial sobre las relaciones laborales en Argentina. Nafta y Mercosur: Procesos de apertura y trabajo.

Senén Gonzalez, S., & Bosoer, F. (1999). El Sindicalismo en Tiempos de Menem. Buenos Aires: Corregidor.

Sidicaro, R. (2003). La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989 – 2001). Buenos Aires: EUDEBA.

Torre, J. C. (1998). El proceso político de las reformas económicas en Ameríca Latina. Buenos Aires: Paidós.

Fuentes Consultadas

Diario Clarín (Mayo 1989 – Abril 1991)

Discurso a la Asamblea Legislativa (8/7/89 y1/5/90). En: http://lanic.utexas.edu /larrp/pm/sample2/argentin/menem/ Rescatado el 12/3/18

Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación, 10ª Reunión, 9ª sesión Extraordinaria. 26 y 27 de julio de 1989.

Las nuevas reglas del juego político santafesino (2003-2007)

CORINA MARENONI
Facultad de Humanidades y Ciencias. Universidad Nacional del Litoral

JOAQUÍN EDUARDO ROSAS
Facultad de Humanidades y Ciencias. Universidad Nacional del Litoral

Resumen

Durante los primeros dos años del gobierno de Carlos Menem (1989 – 1991) se establecieron las bases para el comienzo de una serie de transformaciones en la estructura estatal que modificaron la dinámica social y económica en la que ésta se había desenvuelto desde mediados de la década del cuarenta. A partir de ello, ha resultado de interés para la literatura especializada el modo en que las reformas fueron introducidas y legitimadas frente a aquellos sectores sociales en los cuales impactaron estos cambios, entre quienes se encuentran los trabajadores organizados. Entre el año 2003 y 2011 el escenario político santafesino ha presenciado un conjunto de transformaciones que parecen colocar a los cientistas sociales en un lugar plagado de incertidumbres. Asistimos a cambios en el sistema electoral, a la apertura de un nuevo ciclo de alternancia, al armado de coaliciones novedosas para el período, a la emergencia e ingreso de nuevos actores al juego político, entre otros.

Nos interesa aquí analizar solo los cambios producidos en las reglas jurídicas del juego electoral tomando para ello como punto de partida dos leyes sancionadas por la Legislatura de la Provincia de Santa Fe: La Ley Nº 12.367 sancionada en 2004 y la Nº 13.156 sancionada en 2010 y los consiguientes resultados electorales que se han arrojado luego de la aplicación de dichas normas. Sostenemos que la riqueza de este análisis radica en pensar a las modificaciones del sistema electoral como un elemento clave que nos proporcionan indicios en el proceso de cambios políticos que vive la provincia. Según Nohlen (1994:34), "*Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños*". Más allá de la definición técnica del sistema electoral, no podemos desconocer las intenciones políticas que subyacen a la adopción de un sistema por sobre cualquier otro. De este modo, los criterios políticos para la definición de un sistema sobre otro deben comprenderse

en relación a los intereses concretos que tienen los partidos políticos, calculando ventajas y desventajas de su aplicación.
A partir de un análisis de fuentes provenientes del Tribunal Electoral, de la prensa y del poder legislativo pretendemos comenzar a reconstruir un proceso histórico que nos proporcione elementos para comprender esta reconfiguración del escenario político provincial.

Palabras clave: Reforma Electoral / Partidos Políticos

Introducción

El año 2004 fue testigo de la derogación de la Ley de Lemas y su reemplazo por un régimen electoral de Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias en la Provincia de Santa Fe que vendría a ser un factor clave –no por ello el único- que posibilitaría la apertura de un ciclo de alternancia en la joven democracia santafesina. Creer que estas reformas electorales no poseen ningún impacto en el escenario político santafesino sería subestimar demasiado los sistemas electorales y, por otro lado, creer que las reformas electorales determinan en tanto variable independiente, entre otras cosas, el mismo sistema político sería desconocer la multiplicidad de factores que intervienen en el mundo de la política.

Nos proponemos en esta instancia poder comenzar a estudiar una de las reformas electorales implementadas en la provincia de Santa Fe plasmada en la ley Nº 10.524. Por ello, el estudio de este objeto obliga en primera instancia a realizar una distinción conceptual entre aquello que se conoce como régimen electoral por un lado y, el sistema electoral por el otro. En segunda instancia, parece necesario hacer un breve recorrido sobre los diversos enfoques que existen al momento de estudiar los sistemas electorales.

En primer lugar, con la expresión régimen electoral se hace referencia al conjunto de leyes y a la Constitución Provincial -en nuestro caso- donde se establecen las reglas electorales formales y que, por lo tanto, guarda una relación más directa con las ciencias jurídicas. El sistema electoral, en cambio, implica un conjunto de variables y componentes que relacionados entre sí actúan sobre y en el mundo de lo político permitiendo, al mismo tiempo, estudiar empíricamente los rendimientos y efectos de la aplicación del régimen electoral. El estudio de los sistemas electorales es más propio de las ciencias sociales y, puntualmente, de la Ciencia Política. Al respecto no podemos pasar por alto algunos planteos de Dieter Nohlen (1992) quien expone que existen dos formas de entender los sistemas electorales. La primera de ellas es la que lo postula como el procedimiento de conversión de los votos en cargos ejecutivos y legislativos, es decir una definición más restringida. Por otro lado, en el debate político también se suele definir a los sistemas electorales desde una mirada más amplia donde abarcaría todo lo relacionado con el proceso electoral. Esta última definición, según Nohlen, es aplicada generalmente en América Latina donde se estudia todo lo vinculado a las elecciones, sus leyes y reglamentos. Aunque para el autor esta conceptualización más amplia es confusa, lo cierto es que depende de donde se ponga el foco análisis, es decir cuál será el objetivo de cada investigadora o investigador, la definición más apropiada.

Por otra parte, a lo largo de los últimos veinte años, 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 ha 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 con las lentes puestas en estudiar los efectos del sistema electoral sobre otras dimensiones del sistema político que en comprender cómo y por qué se cambian las reglas del juego.

Las teorías desarrolladas por Gabriel Negretto (2013) y Matthew Shugart (2008), como nos propone Scherlis (2014), arrojan luz sobre cómo pensar y analizar las reformas electorales en tanto variable a explicar. Si bien los dos cuerpo teóricos poseen algunas diferencias, lo cierto es que un breve recorrido por ellas nos posibilitará complejizar el estudio de las reformas electorales en la Provincia de Santa Fe en el 2004 y el 2010. Scherlis (2014:305), quien realiza un minucioso análisis de los enfoques, sostiene que a pesar de sus diferencias, los autores 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 los actores involucrados para maximizar sus ganancias electorales. La racionalidad existente en los actores políticos debe ser explicada en términos más amplios ya que la legitimidad siempre es un tema presente para los actores involucrados, es decir, acceden a una reforma en tanto y en cuanto tenga menos costo político que no hacerlo. En este sentido, la mirada de la sociedad en una democracia puede jugar al punto tal de ejercer presión y convertirse en el motivo principal de incentivo de una reforma que coloca a los actores políticos en un lugar distinto.

Compartimos con Negretto y Shugart el enfoque que propone una combinación entre las críticas normativas de las reglas existentes, por un lado, y el interés racional complejo de los actores políticos, por el otro. Es precisamente en el cruce de esas dos variables donde pueden tener lugar las reformas. Para Negretto la posibilidad de que exista una reforma se torna real en tanto y en cuanto en un primer nivel prevalezcan los objetivos cooperativos, esto es un consenso entre los diversos actores respecto a la disfuncionalidad de las reglas vigentes. Este primer nivel dependerá por supuesto del motivo principal que dé lugar a la reforma puesto que no es lo

mismo si surge de una demanda social producto de una crisis o si surge por la intención de adaptar el marco institucional. Este primer nivel o principio cooperativo guarda una estrecha relación con lo expuesto por Shugart y su concepto de factores inherentes que implica "una percepción compartida por los actores relevantes del sistema político sobre los defectos de funcionamiento del sistema electoral" (Scherlis: 307). Ahora bien, tanto para Shugart como para Negretto existe un segundo nivel de análisis para pensar el origen de una reforma electoral. Para el primero, serían los llamados factores contingentes que serían, precisamente, aquellas condiciones que desencadenan el proceso que hace posible y real la reforma misma. Los factores contingentes se pueden comprender mejor como el interés de los actores políticos de querer implementar la reforma. A su vez, distingue entre factores contingentes de resultado y de acto. Los de resultado son entendidos como aquella materialización posible de las iniciativas a partir de la creencia en el poder que guardan los actores al momento de establecer nuevas reglas, y con ellas obtener mejores resultados. Los factores contingentes de acto son aquellas decisiones que se toman en función de los costos a pagar (imagen pública, fundamentalmente). Este interés que postula Shugart es conceptualizado por Negretto como el principio distributivo, que sería aquel donde cobran relevancia los intereses partidarios y los recursos con los que cada uno cuenta para resolver el conflicto.

Nos interesa aquí analizar la reforma electoral no en tanto variable independiente sino más bien dependiente, en términos más bien de cambio y no de estructura estable. Por lo tanto, analizaremos cómo puede explicarse el origen de la reforma en la provincia de Santa Fe en materia electoral en 2004.

Frente a una temática como la propuesta, no podemos no mencionar a uno de los más importantes teóricos en materia de sistema electorales. Según Nohlen (1994:34), "Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños". Más allá de la definición técnica del sistema electoral, no podemos desconocer las intenciones políticas que subyacen a la adopción de un sistema por sobre cualquier otro. De este modo, los criterios políticos para la definición de un sistema sobre otro deben comprenderse en relación a los intereses concretos que tienen los partidos políticos, calculando ventajas y desventajas de su aplicación. Pero como sugerían Negretto y Shugart, la acción de reformar solo pensando en la maximización de los beneficios no es elemento suficiente para explicar el origen de una reforma electoral aunque no por ello deja de ser importante. Aquí debemos establecer las diferencias que existen en los focos de análisis que plantean los autores. Los tres autores comparten

que los recursos de poder con que cuentan los actores políticos con un elemento central. Sin embargo, Nohlen -a diferencia de Shugart y Negretto- apunta al momento decisorio de la modificación de un régimen por otro. Mientras que Shugart y Negretto lo amplían al momento previo de esa decisión, es decir, a las condiciones que permiten que ese cambio se encuentre dentro de las posibilidades reales para los actores involucrados.

Bajo este gran paraguas podemos pensar los motivos que llevaron a la derogación de la Ley de Lemas y su reemplazo por las PASO. Para tal fin consideramos fundamental priorizar la teoría de Matthew Shugart, quién se aboca al estudio de los motivos que dispara la discusión de las elites políticas para llevar a cabo una reforma en la normativa electoral contemplando un doble nivel de análisis caracterizado por la existencia de factores inherentes y contingentes.

En este sentido, la reforma electoral que da sentencia de muerte a la ley de lemas fue motorizada fuertemente por una crisis de legitimidad manifestada en una falla del sistema electoral vigente que violaba el principio de representatividad (Rulli, M. y Lapas, F: 2006). La presión social y los resultados electorales del año 2003 se convirtieron en elementos claves 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. Los factores contingentes comenzaron a operar en primera instancia al interior de los partidos de la oposición, quienes se ven perjudicados con la aplicación de la ley de lemas en tres de cuatro elecciones que se efectuaron bajo este sistema. Sin embargo, se requería que el partido de gobierno, en este caso el Justicialismo, decidiera que está en su interés hacer una reforma. La pregunta que surge es porqué el Partido Justicialista decide llevar a cabo la reforma o al menos comprometerse a hacerlo. Podríamos sostener que mientras para la oposición los factores contingentes eran de resultado, esto es modificando la ley obtendrían mejores resultados, para el PJ los factores contingentes fueron de acto porque el costo político de no reformar sería más alto. Para llevar a cabo esta tarea, analizaremos y trabajaremos con diferentes fuentes provenientes de la prensa, del tribunal electoral, los diarios de sesiones de la cámara de diputados y de senadores de la provincia.

De la Ley de Lemas a la Ley de Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias

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 PJ 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. Curiosamente cuando recorremos las expresiones de las personalidades políticas, durante la campaña del año 2003, observamos que son sólo algunos de los dirigentes del PJ 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

1 Diario La Capital, 22/08/2004. Santa Fe.

> 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 setiembre (...)[4].(El litoral, 22/07/2003)

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]

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.

---

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.

> 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]

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 (2014:305) "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". De este modo comienzan a operar no sólo los factores inherentes, sino también los contingentes. Entendemos como factores inherentes al consenso generalizado de las fuerzas políticas opositoras y el grupo de presión social, en torno al rechazo de la Ley de Lemas. Sin embargo, ese consenso no es suficiente para explicar el origen de la reforma, el año 2003 condensa la emergencia de los factores contingentes.

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 más importante del PJ 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 PJ puede justificar el sostenimiento de la Ley de Lemas pero no la reforma. Como sos-

6 Diario El Litoral, 05/09/2003. Santa Fe.

tiene 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."[7]

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 (PS), y el candidato oficial, Jorge Obeid (PJ), 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."

Expresamos más arriba que 2003 condensa la emergencia de los factores contingentes que le otorgan dinamismo a la modificación de la Ley. En este sentido, debemos destacar que la presión social mezclada con los resultados electorales preparó el cóctel que obligó al PJ a tener que tomar la opción de la reforma en tanto que era un camino con menor costo político. Mientras en la oposición política y en la sociedad civil se encontraba el convencimiento de derogar la Ley de Lemas, en el PJ santafesino (y a pesar de sus esfuerzos por defender el régimen) el margen de maniobra para el cálculo electoral racional fue escaso. Esto es lo que Shugart denomina factor contingente de acto.

---

7 Diario El litoral, 05/09/2003. Santa Fe.

Hasta aquí hemos intentado mostrar y dar cuenta de algunos elementos centrales que operaron para poner fin a la Ley de Lemas a partir de algunas categorías propuestas por Matthew Shugart. Sin embargo, 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.

El proceso de derogación de la Ley de Lemas que no fue para nada sencillo y presentó sendos inconvenientes, sobre todo al interior del partido gobernante. A pocos días de iniciada su gestión el Gobernador Jorge Obeid, envió el Mensaje Nº 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"[8].

A lo largo del año 2004, la derogación de la ley estuvo en la agenda pública no solo del ejecutivo y de la legislatura sino, como hemos mencionado anteriormente, sobre todo de los partidos políticos y la sociedad. Es así que hacia el interior del justicialismo como del resto de los partidos, la derogación de la ley dividió las aguas. El tratamiento en la Cámara de Diputados se hizo esperar hasta el 19 de agosto, sesión en la que todos los diputados parecían estuvieron 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 PS, la UCR y el ARI 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

8 Legislatura de la Provincia de Santa Fe. Período Ordinario Nº 122, Diario de Sesiones, 1/05/2004.

dio media sanción al Mensaje Nº 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 PJ, 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 sinfín 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 UCR 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 PJ. 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 del PJ vuelven a demorar su tratamiento hasta el último día de sesiones ordinarias, debido a la falta de acuerdo hacia el interior del bloque oficialista. En la Sesión del 30 de noviembre del 2004, fecha de defunción de la Ley de Lemas. El bloque de Senadores del PJ vuelve a dividirse en la votación debido a que un sector del mismo insistió con la propuesta de mantener el sistema de Doble Voto Simultáneo en las elecciones municipales y comunales. El resultado es 7 votos afirmativos, 8 abstenciones, 4 en contra y 1 ausencia donde resulta aprobado el proyecto que proviene de la Cámara de Diputados por no haber conseguido en el Senado los 2/3 necesarios que prevé el funcionamiento legislativo.

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. En este caso, los diversos actores políticos ponen a jugar y en juego los recursos con los que cada uno cuenta.

Para el PJ provincial, fragmentado en su interior, la contingencia de acto hizo su presencia con más fuerza en esta segunda instancia, momento en el que hay que derogar un viejo régimen y aprobar uno nuevo. Habíamos marcado más arriba que la presión social ejercida durante la campaña electoral del año 2003 que llevó a más de un dirigente del justicialismo a firmar el compromiso de derogación de la Ley de Lemas puede ser vista como un primer momento donde los factores contingentes, puntualmente aquellos denominados por Shugart como factores contingentes de acto emergieron. Para el justicialismo no modificar la ley traía consigo un costo político mayor que el de aprobarlo, sobre todo teniendo en cuenta los resultados electorales del año 2003. En la instancia en la que los diputados y senadores del PJ se enfrentan a tener que aprobar un nuevo régimen electoral para la provincia hace su acto de presencia no solo la incertidumbre electoral que una nueva ley puede significar sino, principalmente, la dificultad para los actores políticos involucrados de resolver la tensión entre la acción racional en pos de maximizar sus beneficios -la ley de lemas les garantizaba su permanencia en el poder- y la presión o los límites que la ciudadanía ponía a ellos.

El certificado de defunción de la ley de lemas y el acta de nacimiento de las PASO, la existencia de una real posibilidad de disputar el poder con el armado de una coalición electoral, y algunas dificultades que atravesaba el peronismo en sus filas, hicieron posible que en septiembre de 2007, el FPCyS se convierta en el gran triunfador de las elecciones, poniendo fin a 24 años de hegemonía justicialista en Santa Fe.

Consideraciones finales

Este trabajo no es más que el inicio de los primeros resultados obtenidos tras un camino que hay que seguir recorriendo en pos de complejizar el estudio de los sistemas electorales. No se puede negar el interés cada vez mayor de los cientistas sociales por comprender los complejos escenarios del sistema político y el rol que juegan los sistemas electorales en ello.

Somos conscientes de que aún hay mucho por continuar indagando acerca de los sistemas electorales en tanto variable a explicar. Esto no significa una pérdida de interés en el estudio de los impactos de los sistemas electorales puesto que sin pensar en aquellos efectos disfuncionales de la Ley de Lemas sería una tarea imposible poder explicar el origen de una reforma electoral como las PASO.

En esta primera ponencia, quisimos centrarnos en el estudio de los motivos o de como expresa Shugart de los factores inherentes y contingentes que hacen posible una reforma en materia electoral. Por supuesto que el estudio de un tema como este no necesariamente debe hacerse siempre sobre la teoría de doble nivel pero lo cierto es que para nuestro caso es una interesante puerta de entrada.

Es sabido que esta reforma no es la única que se realizó en la Provincia de Santa Fe y que, incluso el 2010 se convierte en otro momento interesante para pensar porqué y cómo se dio el proceso que abandonó la boleta sábana y la reemplazó por el sistema de boleta única. Quizás para poder explicar este fenómeno, las categorías de Shugart no sean suficiente pero la tarea de investigadores consiste precisamente en un ejercicio constante de pensar y repensar marcos teóricos, categorías analíticas y metodologías a la luz de datos empíricos.

Bibliografía

Behrend, Jacqueline (2011). "Política subnacional y democracia", en Revista SAAP Vol. 5 Nº 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.

Cingolani Luciana (2007). "Partidos políticos y sistemas de partidos", en Política. Cuestiones y problemas. Luis Aznar y Miguel De Luca (Coordinadores), 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.

De Luca, Miguel y Malamud, Andrés (coordinadores) (2012). La política en tiempos de Kirchner, Eudeba, Buenos Aires.

Nohlen, Dieter (1999). Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico, México, FCE.

---------- (1994). Sistemas electorales y Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México.

---------- (1992). Sistemas electorales y gobernabilidad. Universität Heidelberg.

Macor, Darío (dir.) (2011). Signos santafesinos en el Bicentenario. Espacio Santafesino. Ediciones, Santa Fe.

Matas Dalmases, Jordi (2008). "Los partidos políticos y los sistemas de partidos", en Manual de Ciencia Política. Miquel Caminal Badía (Editor), Tecnos Editorial, España.

Panebianco, Ángelo (1990). Modelos de Partido. Organización y poder en los partidos políticos. Madrid, Alianza Editorial.

Reynoso, Diego (2004). "Las desventajas del "doble voto simultáneo". Argentina en perspectiva comparada", en Perfiles Latinoamericanos Nº 24, México.

Mariana Rulli y Federico Centeno Lappas (2006). Procesos de reforma política: la derogación de la Ley de Lemas en Santa Fe, en Temas y Debates Nº12, UNR, Rosario.

Sartori, Giovani (1980). Partidos y Sistemas de partidos. Marco para un análisis, Madrid, 1.

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, Nº 1.

Después del Horror. Las legislaturas de las provincias del Nordeste en la transición democrática

MARCOS MEDINA
Departamento de Comunicación Social. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste

SERGIO DAVID VALENZUELA
Universidad Nacional del Nordeste. CONICET

Resumen

Al momento de la apertura democrática, sobresalía en el orden nacional el predominio de un bipartidismo tradicional, caracterizado por la competencia electoral entre dos históricas fuerzas nacionales: la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ). En contraste con ello, Capital Federal y Buenos Aires exhiben para la fecha un pluralismo de partidos nacionales y en algunas provincias se caracterizara por un pluralismo de partidos políticos en los que participan fuerzas provinciales, este cuadro de situación se diferencia abruptamente de la estructura política monocolor de la elección de 1973.

En el presente trabajo abordaremos algunas características de los cambios en la representación política, a partir del análisis comparado de composiciones (partidarias) de las legislaturas de las provincias de Chaco, Misiones y Formosa y la Cámara de Diputados de la Provincia de Corrientes de las elecciones de 1983 y 1973.

En un segundo momento se analizará el impacto de la elección Presidencial de Alfonsín en el diseño bipartidista o no de cada una de las legislaturas estudiadas comparando los resultados electorales para presidente, y para legisladores provinciales.

Palabras clave: Partidos Políticos / Democratización /Poder Legislativo / Sistemas Políticos Subnacionales

Introducción

En la agenda de investigación de las Ciencias Políticas y desde los estudios de la política subnacional, al presente existen trabajos abocados a discutir las cuestiones vinculadas al poder legislativo. En este marco, los estudios legislativos en el ámbito nacional hacen foco sólo sobre algunas épocas en algunas jurisdicciones, por lo cual en el caso de las provincia del NEA, existe una vacancia del conocimiento sobre esta temática. Moscoso (2012: 99), expresa que en este sentido, todavía son pocos los estudios que intentan reflexionar sobre cómo se ha estudiado el Poder Legislativo en Argentina y qué consecuencias plantea dicho interrogante para su análisis.

En cuanto a los estudios que analizan puntualmente las legislaturas en las provincias argentinas, Giuliano (2001) señala que existen provincias con legislaturas unicamerales y otras legislaturas bicamerales, a partir de lo cual revisa la conveniencia de tener o no bifurcada la legislatura en las provincias. En cuantos a estas últimas, según el autor, al poseer dos cámaras se garantiza un criterio más elaborado y maduro en el proceso de formación y sanción de las Leyes (pág. 78), argumento adoptado por los distritos más poblados del país.

En función de lo señalado, el presente trabajo se propone un análisis comparativo de las composiciones de las legislaturas provinciales de Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones, con el objetivo de analizar el impacto de la última dictadura sobre la composición de las elites legislativas provinciales y como consecuencia el impacto sobre el sistema de partidos en cada una de las jurisdicciones.

Estudiar los sistemas políticos subnacionales en el retorno a la democracia, implica tener en consideración las cuestiones políticas relevantes del periodo 1973-1976. Es importante considerar este período dado que, con las tendencias hacia nacionalización de la política, se menciona que en el inicio del periodo el peronismo accedió al poder con victorias contundentes que iniciaron un proceso de construcción de hegemonía (Servetto, 2002).

Sobre esta etapa, a pesar de la vacancia en el conocimiento en la región sobre esta temática, Mora y Araujo (1975), analiza la estructura social del peronismo desde una perspectiva sociológica electoral. El autor describe y analiza el Frente Justicialista para la Liberación (FREJULI), indicando que el frente estuvo integrado por el Partido Justicialista, el Movimiento Integración y Desarrollo, el Partido Conservador Cristiano y el Partido Conservador Popular. A partir de la descripción, analiza la estructura del voto de acuerdo a la estructura social de las provincias argentinas. Concluye afirmando que se podía pensar en la existencia de dos peronismo, pesar de las dificultades empíricas presentes a la hora de probar la hipótesis. Avanzando

en la explicación señala que, un peronismo era el de las provincias más industrializadas y desarrolladas en las que el partido poseía fuertes vínculos con los sindicatos; y otro peronismo era el de las provincias subdesarrolladas, en donde las estructuras partidarias se asociaban a sectores obreros, por lo cual adoptaba características e multiclasista.

Esta etapa de la historia Argentina, finaliza precipitadamente luego de la muerte de Perón, con un golpe militar que derroca a María Estela Martínez, en marzo de 1976. En relación con la última dictadura militar, Canelo (2011) señala que en marzo de 1976, como había sucedido durante otros gobiernos autoritarios, la clase política fue reemplazada por miembros de los estamentos medios/altos del Ejército.

Nociones teóricas: elites y sistemas de partidos.

Bouza Brey (1991), partiendo de las definiciones clásicas de Pareto (1935) y Mosca (1939), señala que la élite política está constituida por un grupo reducido de personas que se caracteriza por su posibilidad de acceso al Gobierno y su función de mediar entre aquél y la sociedad, traduciendo las aspiraciones y deseos sociales en demandas y proyectos y ejecutando las decisiones de gobierno. Según el autor, el acceso al Gobierno es el resultado del poder que cada individuo o grupo posee, ya sea político, como en el caso de los partidos, o bien de otro tipo, como sucede con los grupos de interés y presión o los grupos institucionales. La élite política actúa en distintas estructuras, que se pueden clasificar en primarias, secundarias o terciarias, según su mayor o menor proximidad al Gobierno.

A partir de lo señalado, Bouza Brey (1991) caracteriza cada una de las estructuras de las elites y dada la finalidad del trabajo, es necesario definir la estructura primaria. Según el autor, esta comprende a las legislaturas, administraciones públicas y Judicaturas, ya que a través de ellas se efectúan las actividades de adopción y ejecución de decisiones de gobierno. En síntesis, las estructuras primarias de las elites, constituyen los instrumentos oficiales de dirección, ordenación e integración de los sistemas políticos.

Además de la noción de élites, a este trabajo interesan loa partidos políticos y los sistemas de partidos. Si bien los legisladores, como parte del gobierno son parte de las elites primarias, en este trabajo se los analiza desde su filiación partidaria. En este sentido es conveniente señalar que *un partido político no es un grupo de hombres que intentan fomentar el bienestar público "a base de un principio sobre el que todos se han puesto de acuerdo"* sino que *es un grupo cuyos miembros se pro-*

ponen actuar de consumo en la lucha de la competencia por el poder político(Schumpeter, 1996: 359).Por otra parte, Sartori (1980), propone una definición más concreta a los fines de este trabajo y define a un partido político como *cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos*

En este marco, es importante referir a las clasificaciones teóricas ya clásicas sobre los sistemas de partidos. En primera instancia, con un criterio absolutamente numérico de una manera sencilla, Duverger (1957) señala que existen sistemas de partido único, bipartidismos y multipartidismos. Sin embargo, Sartori (1980) propone una clasificación amplia que refiere a sistemas competitivos y sistemas no competitivos. Los sistemas competitivos incluyen a: 1- Sistema de Partido Predominante: existen muchos partidos pero la alternancia no ocurre; 2-Sistema bipartidista: existen dos partidos competitivos y uno consigue la mayoría que le permite gobernar; 3- Sistema de pluralismo moderado: existe un número de partidos competitivos mayor a dos, pero que no supera cinco; 4- Sistema de pluralismo polarizado: la fragmentación del sistema está en torno a cinco o seis partidos; y, 5- Sistema de amortización: la fragmentación de partidos es alta, supera los nueve partidos y se dificulta la gobernabilidad. Los sistemas no competitivos, incluyen: 1- Sistema de Partido Único: solo existe y se permite un solo partido; y, 2- Sistema de Partido Hegemónico: se permite la existencia de muchos partidos, pero en la práctica no compiten en igual de condiciones y la alternancia no se da.

Las legislaturas provinciales y las competencias en torno a ellas

Sobre las características de los sistemas políticos provinciales, existen algunos trabajos que dan cuenta de sus características, y si bien no es equitativa la producción para cada una de las provincias existen mínimas referencias. De esta manera existen algunos trabajos que dan cuenta de la cuestión contextual en los 70, mostrando detalles de la etapa previa a la dictadura como ser los trabajos de Mora y Araujo (1975), Mora y Araujo y Llorente (1975) y Servetto (2002). A su vez existen otras propuestas que analizan escenarios por dictaduras en la jurisdicción, como ser Altamirano (1994), Fernandez (2016), Quilici (2015) y Urquiza (2005), entre otros.

A partir de expresado en el párrafo precedente es posible describir las características de los sistemas políticos provinciales, poniendo especial atención en la composición de la legislatura de cada una de las jurisdicciones estudiadas. En el

caso de la Provincia del Chaco, el ordenamiento institucional de la provincia, establece una legislatura unicameral, a partir de lo cual se constituye una Cámara de Diputados provinciales compuesta por treinta miembros que duran cuatro años en sus cargos y la composición se renueva por mitades cada dos años. La competencia partidaria en pos del acceso a los cargos en el periodo estudiado, teniendo en cuenta las reglas de juego político y los resultados electorales, se polarizó en el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical (Altamirano, 1994).

En el caso de la provincia de Formosa, en el ordenamiento institucional la constitución de 1957, en cuanto poder legislativo preveía una composición acorde a la población con un topo de treinta miembros, a partir de lo cual los integrantes electos en 1973 fueron 25. Con reformas posteriores, con el retorno a la democracia, se eligieron 31 miembros. Teniendo en cuenta, los resultados electorales, si bien el peronismo era un partido muy fuerte como lo muestra Servetto (2002), el Movimiento Integración y Desarrollo accedía a cargos generando un sistema de partido tripartito.

Para la provincia de Misiones, la constitución provincial de 1958 establece que la legislatura tendrá miembros en función de la población, dentro lo cual se especifica que cada miembro representará 12 mil habitantes o una porción no menor a 8 mil, con un mínimo de treinta y un máximo que no exceda los cuarenta legisladores. En función de lo señalado por la constitución, en 1973 se eligieron 32 representantes, y en 1983 fueron electos 40 diputados provinciales. La competencia partidaria, también se encontraba polariza entre los dos partidos nacionales mayoritarios, no obstante facciones del justicialismo provincial fueron a algunos comicios con listas propias, como el caso del Partido Tercera Posición en las elecciones de 1973 (Urquiza, 2004).

Situación diferente es la de Corrientes, esta provincia a diferencia de las demás de la región es Bicameral. No obstante, dada la necesidad de comparar con las otras jurisdicciones, solo se tuvo en cuenta a la Cámara de Diputados. Esta para el periodo en estudio, se componía de 26 miembros, y a diferencia de las otras provincias la competencia por las bancas se daba entre un pacto entre dos partidos provinciales muy fuertes (Autonomista y Liberal), el Peronismo al que se sumaba el Movimiento Integración y Desarrollo y Radicalismo, en función de lo cual se constituye un sistema multipartidista.

Metodología

En el trabajo se abordan algunas características de los cambios en la representación política, a partir del análisis comparado de composiciones (partidarias) de

las legislaturas de las provincias de Chaco, Misiones y Formosa y la Cámara de Diputados de la Provincia de Corrientes de las elecciones de 1983 y 1973.

En función de lo señalado se realizó una serie de procedimientos, a saber: a)- se caracterizaron sintéticamente las legislaturas de cada una de las provincias, para identificar posibles modificaciones en el número de sus integrantes; b)-se buscaron los resultados de los resultados de las elecciones de 1973 y 1983 en cada una de las provincias mencionadas; c)- se identificaron los nombres de los legisladores y su filiación partidaria; d)- se redactaron las nóminas de los ganadores por cada partido, en cada jurisdicción, para cada elección; y e)- se elaboraron gráficos de proporcióncon la finalidad de representar la cantidad de diputados por partido en cada legislatura provincial en cada elección. Estos procedimientos permitieron analizar los cambios en los sistemas de partidos y contrastar los resultados con supuestos y planteos teóricos y arribar a las conclusiones del trabajo.

En cuanto a lo metodológico, se trabajó con el método comparativo. Este método ofrece según Pasquino (2004) varias posibilidades, dentro de las cuales se tomaron la comparación entre casos similares, y la comparación en casos diferentes. Resulta necesario señalar que, según la propuesta del autor, este tipo de comparaciones requiere un estudio detallado con una descripción densa de las características de caso a comparar.

En función de la metodología señalada, el diseño metodológico toma como unidad de análisis a cada una de las provincias. A partir de los cual, se considera como variable independiente a la composición de las legislaturas provinciales; y como variables dependientes los sistemas de partidos de cada una de las provincias en cada elección.

En cuanto a las fuentes de información, resulta necesario señalar que existieron dificultades a la hora de reconstruir las composiciones de las diferentes cámaras. No obstante, fue posible recabar datos en las páginas Web de las legislaturas provinciales y a través de los organismos de prensa de la justicia electoral de las provincias, como así también en trabajos de investigadores avocados a la historia política de cada una de las jurisdicciones.

Resultados

En cuanto a los legisladores electos por provincias en cada uno de los comicios trabajados, fue posible identificarlos por nombres y partidos políticos. A partir de ello, se presentan los nombres y las filiaciones partidarias de cada una de las perso-

nas electas para ocupar los cargos de diputados en las legislaturas de las provincias estudiadas en 1973 y 1983.

En el Chaco, para las elecciones en 1973, los partidos políticos Movimiento de Integración y Desarrollo, Justicialista y Popular Cristiano, se constituyeron en Alianza bajo la denominación de Frente Justicialista de Liberación (FREJULI).En dichos comicios fueron electos diputados provinciales:

- Por el FREJULI: Sotelo, Rubén; Cardozo, Armando Luis; Dri, Jaime Feliciano; Briz, Onofre; Dib, José Hassef; Pedrini, Adam; Escobar, Leandro; Giménez, Cristina Rosa; Benítez, Bárbara; Bosch, Antonio Jesús Ramón; Palacios, Carlos; Gómez, Canciano; Yapur, Irma; Bachmann, Héctor Emilio; Cima, Juan Del Carmen; Jovanovich, Wladimir; Leiva, Victoriano Luciano; Bellini, José Raúl; Hamuy, Mohamed Ali y Coronel, Segundo Ramón.
- Por la Unión Cívica Radical: Wajsfeld, José; Lanteri, Juan Antonio; Nickisch, Víctor Hugo; Radzanowicz, León; López, Manuel Magno; Gómez, Osvaldo Guillermo; Zaragoza, Alberto Eutimio; Dussol, Ramón Adolfo; Lucas, María Luisa y Cantor, Rubén.

En tanto que en 1983 fueron electos diputados provinciales para la provincia:

- Por el Partido Justicialista: Bittel, Raúl; Durand, Atilio Saturnino; Lligoña, Ana María; De San Telésforo, Fernando; Gómez, Juan Eufemio; López, Elsa Pascuala; Carballo, Eduardo; Bittel, Felipe Germán; Ayala, Susana Beatriz; Canteros, Hugo Ernesto; Tenev, Carlos; Carrara, Emilio Eduardo; Velásquez, Atilio Omar; Palavecino, Álvaro Eduardo; Quintana, Julio Rito.
- Por la Unión Cívica Radical: López, Manuel Magno; Saquer, Roberto Aníbal; Wajsfeld, José; Rozas, Angel; Flores, José Luis; Galissier, Miguel Angel; Fernández, Daniel; Fernández, Aníbal; Rey, Juan Manuel; Sabadini, Pedro Daniel; Sánchez, Oscar; Felippa, Ovidio Aníbal; Frías, Jorge Eduardo; Farre de Vaernet, Wilda Telma y Gómez, Osvaldo Guillermo.

Durante el periodo analizado, en la Provincia del Chaco fueron reelectos José Wajsfeld y Osvaldo Guillermo Gómez por la Unión Cívica Radical. El bipartidismo también se expresó en la elección presidencial adjudicándose cada partido nacional 9 electores. El justicialismo obtuvo el 47,98 % de los votos y el radicalismo 46,55 %.

El caso de la Provincia de Corrientes, presenta dos particularidades, por un lado el Movimiento Integración y Desarrollo no se integró al FREJULI, y presentó sus propios candidatos. Por otro lado, los partidos provinciales con mayor historia y

caudal electoral, se presntaron a elecciones durante el periodo en estudio en un pacto, integrado por las facciones de los partidos Autonomista y Liberal. De esta manera en 1973, fueron diputados electos:

- Por el FREJULI: Aguirre De Bechara, Rosa Catalina; Guardit De Britez, Elsa Ulpiana; Castillo, Iván Omar; Chain, Miguel; Gauna, Miguel Bernabé; Gómez, Hermenegildo; González, Elpidio Juan; Gutiérrez, Ángel Isidro; Borches De Lovera, Emilia Leonor; Ramírez, Vicente Alberto; Sebastiani, Mario Antonio; Tacta, José Germán.
- Por el Pacto Autonomista Liberal: Ansola, Daniel Antonio (L); Bramante, Juan Samuel (A); Chain, José María (A); Chiappe, Lázaro Alberto (L); Durand De Cassis, Arturo Ramón (A); Garay, Nicolás Alfredo (L); Pérez, Pedro Argentino (L); Soto, Miguel Ángel (A); Tomasella, Carlos Lorenzo (L) y Vallejos, José De Jesús (A).
- Por el Movimiento Integración y Desarrollo: López Breard, Miguel Raúl; Mendiburu, Elvio Esteban; Posse, Jesús Edmundo y Yaya, Antonio Vicente.

En las elecciones de 1983, sólo se mantiene la estructura del Pacto, y los electos fueron

- Por el Pacto Autonomista Liberal: Belascoain, Luis Eduardo (A); Casco, Adalberto Edgardo (A); Di Tomaso, Jose Antonio (A); Caceres Dansey, Cesar Guillermo (A); Galarza De Olivari, María Haideé (A); Garrido, Roberto (A); Ledesma, Paulino Antonio (A); Soto, Miguel Ángel (A); Castillo Odena, Tomás Eduardo (L); Flores Duran, Carlos Sebastián (L); Mantilla, Diego José (L); Pérez, Pedro Argentino (L) y Tomasella, Carlos Lorenzo (L).
- Por el PJ: Alfonso, Rubén Enrique; Aguirre De Bechara, Rosa; Beswick, Arturo Juan; Falcón De Billordo, Nélida; Galantini, Washington Leonel y Machado, Félix Abdala.
- Por la Unión Cívica Radical: Calvi, Saúl María; Civetta, Ruben; Gallino Yanzi, Rafael Juan José; Midón, Mario Antonio Roque; Mujica, Luis Pedro y Yaya, Héctor Rene.
- Por el Movimiento Integración y Desarrollo: Canteros, Jorge Saúl.

En esta jurisdicción, en las dos elecciones tomadas como referencia, resultaron reelectos Rosa Aguirre De Bechara por el Partido Justicialista; Carlos Lorenzo Tomasella y Miguel Ángel Soto por el Pacto. Además de esto, se observa la mayor disparidad entre la elección presidencial y la elección de diputados Provinciales, mientras que a nivel presidencial la UCR obtuvo mayor porcentajes de votos y electores

/33,84%, y siete miembros del colegio electoral, en la elección de diputados provinciales el PACTO Autonomista Liberal en su conjunto obtuvo el 45,66 % de los votos y 13 diputados. La representación de la Provincia de Corrientes en el Colegio Electoral se complementó con 6 electores del Pacto autonomista Liberal (31,38 % de los votos) y 5 electores por el Partido Justicialista (28% de los votos). El Pacto Autonomista Liberal concurrió a la elección presidencial de 1983 sin fórmula presidencial definida.En la provincia de Formosa, de la misa manera que en Corrientes, el Movimiento Integración y Desarrollo se presenta por fuera del FREJULI, con sus propios candidatos. En este distrito fueron electos en 1973, para los cargos de diputados provinciales:

- Por el FREJULI: Benítez, Juan De Rosa; Tomas, Emilio Juan José; Ríos, Ricardo; Passerini, Tomas Hugo; Palavecino, Ramón; Vega, Raúl; Pérez, Basilio; Juárez, Manuel José Victoriano; Zaragoza, Luis Rodolfo; Cortes, Alfredo Ángel; Esquivel, Francisco Ramón y Nenning, Rogelio.
- Por la UCR: Martínez, José Alberto; Quiroga, Rafael; Parajon, José María; Silva, Carlos Oscar; Rivero, Marcos Ramón; Lynch, Eduardo Manuel y Argañaraz, Adán.
- Por el Movimiento Integración y Desarrollo: Levi Vera, Benjamín; Cerrutti, Alcides; Polo, Guillermo Abraham; Castagne, Alfredo Héctor; García Bocelli, Waldimiro Asunción A y Perez Martinotti, Manuel Juan.

En 1983, para la Provincia de Formosa, en los comicios provinciales se mantiene la competencia partidaria por los cargos entre el Peronismo, Radicalismo y el Movimiento Integración y Desarrollo, con la salvedad de que se amplía el número de bancas en la legislatura provincial de 25 a 30. En este escenario, resultaron electos diputados:

- Por el Partido Justicialista: Tomas, Emilio Juan José; Zaragoza, Mario Antonio; Aranda, Toribio; Pérez, Basilio; Nacif De Flores, Beatriz Delia; Martin De Nardo, Marta; Insfran, Pedro Euclides; Passerini, Tomas Hugo; Insfran, Gildo; Branda, Carlos Ernesto; Nenning, Alberto; Kulman, Pedro; y Calderón, Alberto Daniel
- Por la Unión Cívica Radical: Silva, Carlos Oscar; Iza, Juvenal Antoliano; Trachta, Estanislao; Peyró, Andrés Armando; Lynch, Carlos Alberto; Copes, Raúl Carlos Francisco; López, Rolando; Muiño, Ricardo Horacio; y Barberis, Alfredo Carlos.
- Por el Movimiento Integración y Desarrollo: Peña, José Isaac; Polo, Guillermo Abraham; Rebori, Andres Eduardo; Martina, Adolfo Antonio; Hardy, Aníbal Osvaldo; Basques, Manuel Ireneo; y Cantón, Virgilio.

- Por Movimiento Línea Popular: Aranda, Hugo Leocadio.

A partir de los comicios en estudio, en esta provincia a diferencia de las demás que integran la región, cada partido que compitió tuvo diputados reelectos. Ellos son: Emilio Juan José Tomas y Tomás Hugo Passerini por el Partido Justicialista; Carlos Oscar Silva por la Unión Cívica Radical y Guillermo Abraham Polo por el Movimiento Integración y Desarrollo. En la elección presidencial de 1983 en la provincia el Partido Justicialista obtuvo el 45 ,12 % de los votos y siete electores, el Movimiento Integración y Desarrollo el 13,92 % de los votos y dos electores, y la Unión Cívica Radical el 37,20% de los votos y 5 electores para el Colegio Electoral.

Finalmente en la Provincia de Misiones, el FREJULI estaba conformado de la misma manera que en el Chaco, sin embargo un sector del Justicialismo se escindió y adopto la forma de un partido provincial denominado Tercera Posición, que presento sus propias listas. A partir de ello, los diputados electos fueron;

- Por el FREJULI: Barrios, Ceida Augusta; Brousse, Ramón; Cura, Antonio; Domínguez, Manuel Carlos; Horrisberger, Claudio; Jara, Carlota; Machón, Jorge; Núñez, Justo Oscar; Quirelli, Juan Marcelo; Rey, Osvaldo Mario; Ripoll, Luis Ángel; Robirosa, Jorge Ángel; Schuller, Enrique Federico y Velozo, Norberto.
- Por la Unión Cívica Radical: Alderete, Carlos Alberto; Cabrera, Manuel Alfonso; Cardozo, José María; Damiani, Hernán Liberato; González Pastor, Paulino; Pérez Iglesia, Luis Alberto; Procacci, Leopoldo Alberto; Rodríguez, Raúl Vicente; Velázquez, Héctor J. y Villalba, Eduardo Eustaquio.
- Por Tercera Posición: Cañadas, Carlos; Chávez Ferreira, Ramón; Costas De Argibel, Abel Ricardo; Da Luz, Elsa; Golpe, Carlos Horacio; Loik, Ramón Luciano Victoriano; Martos, María Josefa y Salinas, Miguel Ángel.

Para los comicios de 1983, se registran dos cuestiones puntuales. Por un lado, la ampliación del número de bancas en disputa de 32 a 40. Por otro lado, la unificación del peronismo bajo el sello del Partido Justicialista. En este marco, fueron electos:

- Por el Partido Justicialista: Acevedo, Julio César; Alvarez, Héctor Claudio; Arguello, César; Barrios de Freire, Ceida Augusta; Bogado Jones, Ana María; Caballero, Hugo Roberto; Cappagli, Enrique Mario; Cortes, Rogelio; Domínguez, Rafael; Esposito de Romeo Barrios, María; Feltan, Víctor Aníbal; Fretes, Francisco Solano; Giménez, Ignacio Justino; Gol-

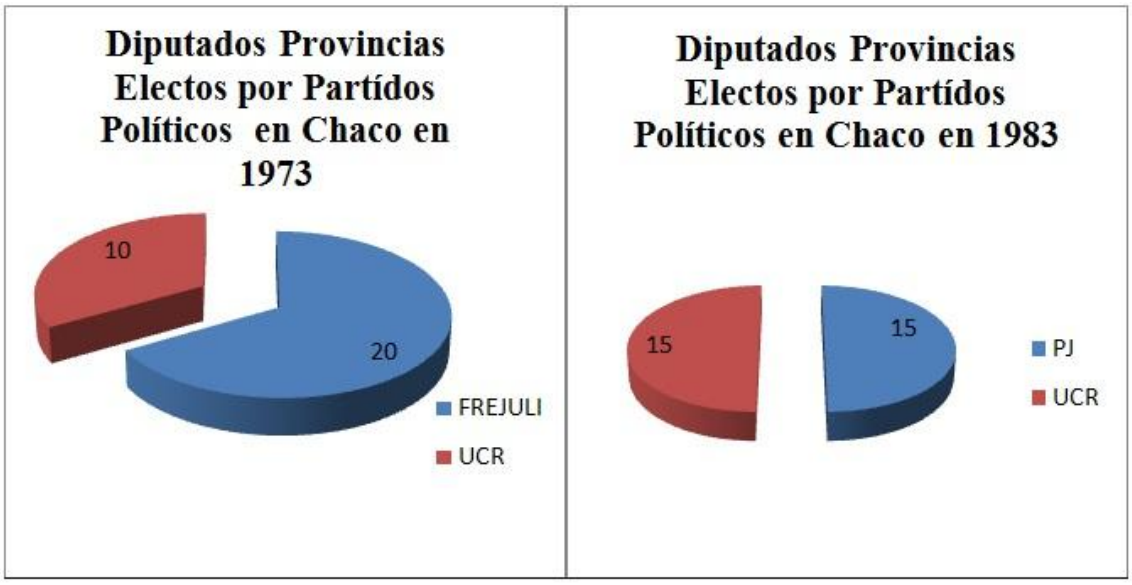
pe, Carlos Horacio; Ifran, Julio Alberto; Manfredini, Francisco Solano; Moreira, Héctor Adolfo;Wall, Francisco Luciano y Zalazar, Elías César.

- Por la Union Civica Radical: Acosta, Carlos Ismael; Alvarez, Jorge Bartolomé; Barrios, Héctor Hugo; De Paula, Edelcio; Falsote, Alejandro Félix; Franke, Roberto Guillermo; Gómez de Marelli, Nilda Mabel; Guarrochena de Arjol, Alba; Kalisz, Juan Francisco; Kornel, Luis; Losada, Mario Aníbal (h); Markievich, José; Quintana, Juan Carlos; Ramírez, Rogelio Gabriel; Rodríguez, Raúl; Santa Cruz, Carlos Alberto; Schmit, Ricardo Alberto; Semilla, Carlos Alberto; Suárez, Adelio; Torres, Eduardo Enrique y Wieremiej, Pedro.

En función de los resultados y los candidatos electos, en esta jurisdicción en el periodo en estudio sólo fue reelecta en el cargo una sola persona, Raúl Rodríguez por la Unión Cívica Radical. En cuanto a las elecciones presidenciales con guarismos porcentuales a la elección a diputados provinciales, La Unión Cívica Radical obtuvo 9 electores y el 49,56 % de los votos, y el Partido Justicialista 9 electores y el 47,79% de los votos.

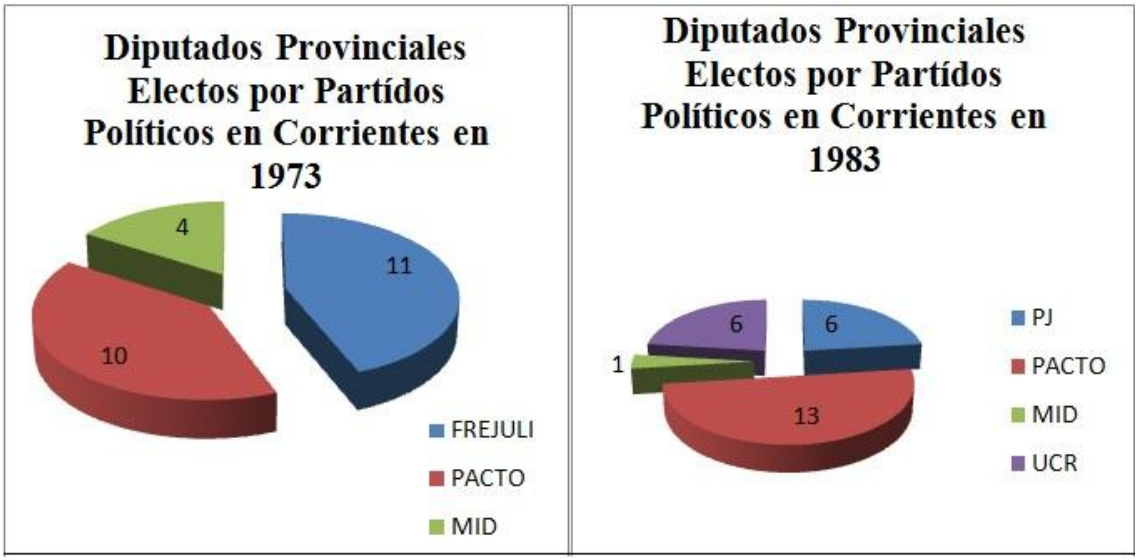
A partir de la identificación de los diputados electos para cada provincia en cada elección, fue posible volcar los datos en gráficos que favorecieron las comparaciones. De esta manera, se presentan a continuación los gráficos que dan cuenta de las distribuciones de diputados obtenidos por cada partido en cada elección en las jurisdicciones analizadas.

Gráficos 1 y 2: *Cambios en el Sistema de Partidos de la Provincia del Chaco*



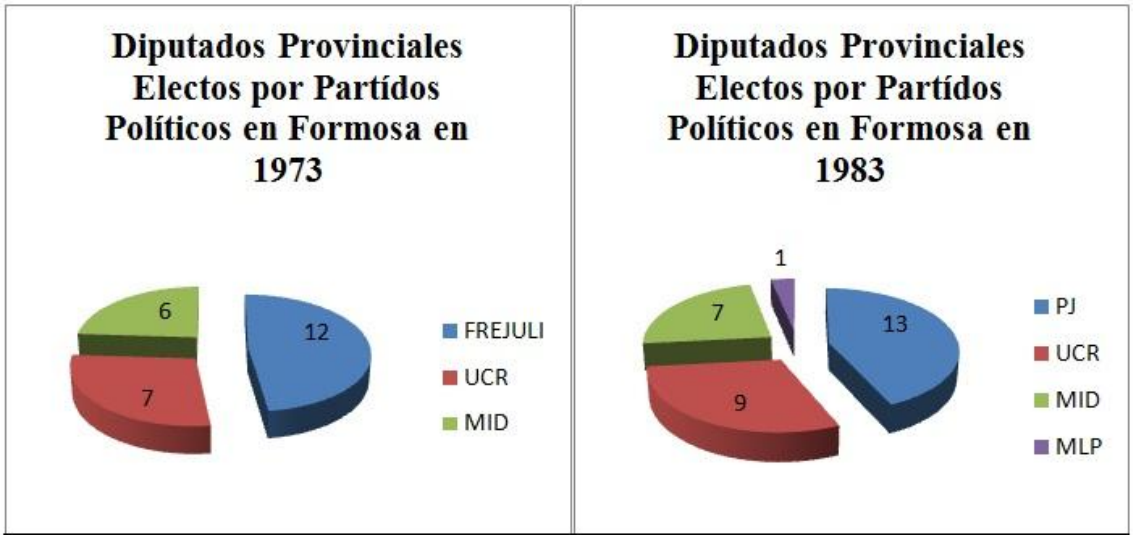
Fuente*: Elaboración propia, a partir de las listas precedentes.*

Gráficos 3 y 4: *Cambios en el Sistema de Partidos de la Provincia de Corrientes*



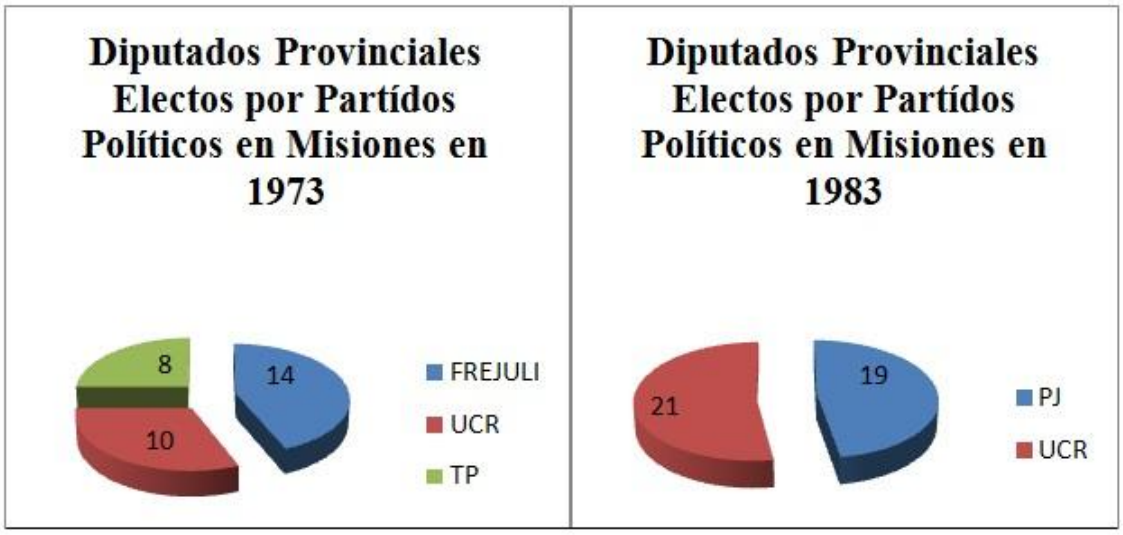
Fuente*: Elaboración propia, a partir de las listas precedentes.*

Gráficos 5 y 6: *Cambios en el Sistema de Partidos de la Provincia de Formosa*



Fuente: *Elaboración propia, a partir de las listas precedentes.*

Gráficos 7 y 8: *Cambios en el Sistema de Partidos de la Provincia de Misiones*



Fuente: *Elaboración propia, a partir de listas precedentes.*

Análisis y conclusiones

A partir de los resultados, es posible vislumbrar una serie de particularidades en las legislaturas provinciales a partir del análisis de sus composiciones. En primer lugar, el predominio del FREJULI en 1973, que no se sostiene luego de las elecciones de 1983.

En segundo lugar, en lo que refiere estrictamente a los integrantes de las cámaras sobresalen algunas cuestiones. En todas las provincias hay al menos un legislador que logró sobrevivir en el sistema político y fue reelecto en el cargo.

En tercer lugar, un último elemento llamativo en cuanto a los integrantes de los cuerpos legislativos, son las variaciones en los números de miembros. En las constituciones de las cuatro provincias estudiadas, está presente la regulación sobre el número de diputados, sin embargo, durante el periodo en estudio, solo Formosa y Misiones, incrementaron la cantidad de legisladores.

En cuanto a lo partidario, sobresalen dos cuestiones. Una relativa a la formación de frentes o coaliciones electorales y de gobierno. Y, otra relativa las modificaciones en los sistemas de partido, en cada una de las jurisdicciones de una elección a otra.

En cuanto al primer punto, es necesario expresar que la conformación del FREJULI es diferente en cada provincia, derribándose la descripción que realiza Mora y Araujo (1975), dado que el Movimiento Integración y Desarrollo solo forma una alianza electoral con el Justicialismo en Chaco y Misiones. En tanto que en Corrien-

tes y Formosa, se presenta a elecciones como partido político fuera del Frente Justicialista para la Liberación, obteniendo representación parlamentaria en las dos elecciones en ambos distritos. Además de la discusión en torno a la naturaleza del FREJULI, es importante destacar la conformación del Pacto Autonomista Liberal en Corrientes, que dificulta el triunfo del peronismo en 1973 y lo derrota en 1983, actuando como una coalición electoral y de gobierno.

En cuanto a los sistemas de partidos, es interesante notar que la evolución del sistema es diferente en cada provincia. Chaco, en términos teóricos en todo el periodo mantiene una estructura absolutamente bipartidista, que polariza la competencia por los cargos entre el justicialismo y el radicalismo. De modo similar, en Misiones, con el retorno a la democracia el Partido Justicialista se presenta unificado a elecciones a pesar de la ruptura del Frente, y la competencia deja de ser tripartita, dando lugar en términos de Duverger (1957), a un bipartidismo.

En Corrientes en cambio, la presencia del Pacto entre los dos partidos provinciales tradicionales; sumado el Movimiento Integración y Desarrollo se presenta por fuera del Frente Justicialista exitosamente, y con el aditamentodel acceso a bancas en 1983 del radicalismo, el sistema de partido en términos de Sartori (1980) tiene las características de un multipartidismo moderado. En cuanto al acceso a las bancas por parte de la Unión Cívica Radical, tiene vinculación directa con la victoria de Alfonsino a nivel nacional, y esto se evidencia en el hecho de que si bien el Pacto triunfa en las elecciones provinciales, el radicalismo consigue mayor número de electores en esta jurisdicción.

Finalmente, el sistema de partidos de Formosa sobresale por su estabilidad en torno a un multipartidismo moderado, en el que se establece el Partido Justicialista como partido predominante. Además, llama la atención el hecho de que se mantienen el tiempo el radicalismo como segunda fuerza y el Movimiento Integración y Desarrollo en el tercer lugar, sin variar los caudales electorales entre una elección y otra.

A partir del análisis, es posible enunciar las principales conclusiones:

- La última dictadura militar, impactó sobre los sistemas políticos de las provincias estudiadas y este impacto es observable sobre los poderes legislativos de las respectivas provincias.
- El Partido Justicialista, durante el periodo en estudio pasa de ser el más votado en todas las provincias de la región, mediante el FREJULI (que alcanzó mayorías propias en Chaco y Formosa), a sólo ser el partido con mayor caudal electoral en la Provincia Formosa.

- La presencia o no del Movimiento Integración y Desarrollo en el Frente Justicialista, impactaba fuertemente sobre los sistemas de partidos.
- La UniónCívica Radical, tiene el mayor número de diputados provinciales reelectos en las provincias de la región en el periodo analizado.
- Solo en Corrientes se ve claramente el impacto del triunfo de Alfonsín a nivel nacional sobre la legislatura provincial.
- El sistema político de la Provincia de Formosa, a la luz de los resultados, es el más estable de la región, fenómeno que puedo ser considerado empíricamente teniendo en cuenta que posee el mayor número de legisladores reelectos y un multipartidismo moderado que se mantiene durante el lapso de tiempo estudiado.

Bibliografía

Altamirano, M. A. et al (1994): Historia del Chaco, Buenos Aires, Cosmos.

Bouza-Brey, L. (1991):"Una teoría del poder y de los sistemas político", Revista de Estudios Políticos, (73), 119-164.

Canelo, P. (2011): "Construyendo elites dirigentes. Los gobernadores provinciales durante la última dictadura militar (Argentina, 1976-1983)", Anuario del Centro de Estudios Históricos "Profesor Carlos SA Segreti", 11(11), 323-341.

Duverger, M. (1957): Los partidos políticos. Madrid, FCE-España.

Fernández, E. (2016) "La inestabilidad de la competencia electoral en la provincia de Corrientes, 1983-2011", Revista Pilquen, Sección Ciencias Sociales, 19(4), 1-13.

Giuliano, D. A. (2001): "Acerca de la composición de las legislaturas provinciales", Revista Científica de la UCES, V (*1*), 75-98.

Mora y Araujo, M. (1975): "La estructura social del peronismo: un análisis electoral interprovincial", Desarrollo Económico, Enero - Marzo 1975, 699-718.

Mora y Araujo, M., y Llorente, I. (1975): Misiones 1973-75: A la búsqueda de las bases sociales del comportamiento electoral. Desarrollo Económico, Octubre- Diciembre, 459-471.

Mosca, G. (2006[1939]): La clase política, México, Fondo de Cultura Económica.

Moscoso, G. L. (2012):"Los estudios sobre política legistativa Argentina (1983-2010): Reflexiones en torno a cómo estudiamos el poder legislativo", Postdata, 17(1), 99-123.

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, Buenos Aires, Prometeo Libros Editorial.

Quilici, F. (2015): El Impacto De Los Diseños Institucionales Multinivel Sobre El Sistema De Partidos. Los Casos De Las Provincias De Misiones Y Corrientes, Tesis Doctoral, Universidad de San Martin.

Reynoso, D. (2004). "Bicameralismo y sobre-representación en Argentina en perspectiva comparada". Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político, 2(1), 69-94.

Sábato, H. (2011): Historia de las elecciones en la Argentina: 1805-2011. Buenos Aires, Ed. El Ateneo.

Sartori, G. (1980): Partidos y Sistemas de Partidos. Madrid, Alianza Editorial.

Servetto, A. (2002): "El peronismo en el poder: la primera y fallida experiencia de gobierno en Formosa, 1973", Cuadernos de Historia, Serie Economía y Sociedad, (5), 161-187.

Schumpeter, Joseph, (1996: [1942]): Capitalismo, socialismo y democracia, Madrid, Folios.

Urquiza, E. Y. (2005): Las prácticas políticas en los partidos radical y peronista de Misiones (1947-1997), Tesis Doctoral, Universitat de Barcelona.

El *abdalismo* ecuatoriano. Un caso no tradicional de populismo latinoamericano.

NICOLÁS ANDRÉS MENESES ANJARIZ
Liceo Técnico Profesional San José, Quellón, Chile.

Resumen

Hablar de Historia en América Latina durante el siglo XX nos obliga a recurrir al concepto de ***"populismo"***. Son diversos los autores que han escrito sobre las características de este fenómeno y, de igual forma, son múltiples los mandatarios que han gobernado basados en los postulados de este sistema. Si bien no existe un consenso cabal sobre cuáles son las fases de las oleadas populistas, una cosa parece ser cierta: La década de 1990 fue un período de renacer de estos gobiernos, con la gran diferencia de que, en materia económica, ya no abogaban por un papel fuerte del Estado como en sus inicios sino que, por el contrario, eran de carácter Neoliberal. Ejemplos, muchos: Carlos Saúl Menem en la Argentina, Alberto Fujimori en el Perú, Fernando Collor de Melo en Brasil… Estos casos, sin lugar a dudas son sumamente interesantes como objetos de estudio. No obstante, en el Ecuador de fines de siglo un líder marcó una nueva forma de hacer populismo, Abdalá Bucaram Ortiz.

El trabajo que se presenta a continuación es un estudio sobre el surgimiento, consolidación, crisis y ¿resurgir? del populismo *abdalasista*. Para ello, se explicará detalladamente cómo Abdalá creó un mito a partir del cual se lanzó al ruedo de la política a nivel nacional; aspecto que complementó con una retórica carente de buena factura, pero sí muy funcional: *el enemigo del pueblo ecuatoriano es "esa gente"*. De igual modo, se analizará la campaña presidencial de 1996 y, por último, se buscará establecer en qué medida Bucaram sigue -o no- siendo un actor relevante en su país.

Palabras clave: Populismo / Retórica /Oligarquía / Ecuador

Las Historias nacionales de los Estados constitutivos de Latinoamérica cuentan con determinadas particularidades y elementos en común. Remitiéndome a lo netamente político, sin lugar a dudas que uno de los rasgos compartidos en diferentes períodos desde la primera mitad del siglo pasado ha sido el ***populismo***, fenómeno que cuenta con tantas definiciones como autores que han teorizado sobre él; aunque, en contraposición, sí existe un cierto consenso respecto a las características que debe poseer todo líder que responda a esta lógica: Ser una persona carismática, mostrarse contrario a los partidos políticos tradicionales o, declararse como el representante de las capas medias y bajas de la sociedad, logrando, a la postre, que éstas se movilicen y dejen de verse a sí mismas como "relegadas de los espacios de poder". Dado que buscar una nueva interpretación sobre el concepto en cuestión, supera con creces el objetivo de esta presentación, adheriré a lo postulado por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, politólogos que llegaron a la conclusión, a mi juicio acertada, de que *"Pueden ser definidas como populistas aquellas fórmulas políticas por las cuales el pueblo, considerado como conjunto social homogéneo y como depositario exclusivo de valores positivos, específicos y permanentes, es fuente principal de inspiración y objeto constante de referencia"* (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 2002: p. 1247). Entre líneas, podemos inferir que se trata de un sistema marcado por un fuerte antagonismo de clases. A ello, ciertamente debemos agregar la presencia de un liderazgo personalizado en la figura del líder y una institucionalidad débil, elementos que permiten generar un quiebre respecto al escenario sociopolítico que antecede al surgimiento de un movimiento que responda a los rasgos ya señalados. Pasemos a analizar un ejemplo histórico.

Ecuador resulta un caso de estudio sumamente atractivo, pues su discurrir político en diferentes momentos del siglo XX e inicios del XXI refleja claramente la inestabilidad institucional propia de Latinoamérica. En esta lógica, se puede aludir al período 1996- 2007, a saber, los años transcurridos entre la elección como Presidente de Abdalá Bucaram Ortiz y el inicio de la administración de Rafael Correa. Después de todo, durante este intervalo de tiempo la nación andina fue dirigida -de manera interina u oficial- por Bucaram, Rosalía Arteaga, Fabián Alarcón, Jamil Mahuad, Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio, quien entregó el poder a Correa. Ubico al año 2007 como el punto de finalización de esa etapa de crisis del poder ya que el giro que significó la victoria electoral del Movimiento Alianza PAIS-Patria Altiva i Soberana fue el inicio de poco más de una década de una aparente estabilidad política, económica e institucional. Así, el 24 de mayo de 2017 Correa fue sucedido por el actual mandatario, Lenín Moreno, quien a pesar de ser parte del referente fundado por su predecesor, ciertamente es su mayor rival político. A fin

de cuentas, ambos se han distanciado a un punto tal que en enero del presente año Correa ha iniciado la formación del partido "Revolución Ciudadana" ¿Será entonces que el 2007 fue tan sólo el inicio de un paréntesis de estabilidad institucional? La historia ecuatoriana parece responder a ciertos patrones cíclicos y, a mi entender estamos ante un nuevo ejemplo de ello.

Retomando, el escrito que se presenta a continuación abordará el caso de Abdalá Bucaram desde el punto de vista de un discurso, quizás *simple*, pero sumamente eficaz -después de todo fue su medio para derrotar a Jaime Nebot en el *balotaje* presidencial de 1996-. En otras palabras, se expondrá un caso de aplicación práctica de la teoría populista. Desde este ángulo, la pregunta a responder será la siguiente: ¿Es el populismo *abdalasista* tan sólo un reflejo de su tiempo o su apogeo obedece a explicaciones más profundas? Para ello, en primer lugar se explicará el origen y la consolidación de la plataforma política usada por Bucaram para obtener el poder. En segundo término, se analizará la campaña que le permitió obtener la primera magistratura y, finalmente se aludirá a su presente.

Entrando en lo medular, a mi entender el camino recorrido por Abdalá para llegar al Palacio de Carondelet se comenzó a cimentar desde 1981. ¿La razón? Ya que aquel año Bucaram se convirtió en el líder indiscutido de su familia política producto de dos decesos. En primer lugar, la trágica muerte de su cuñado, el entonces Presidente de la República Jaime Roldós el 24 de mayo y, en segundo término, debido al fallecimiento -por causas naturales- de su tío paterno Assad Bucaram Elmahlín, político de vasta trayectoria conocido como "Don Buca", el día 5 de noviembre. Así las cosas, el 18 de enero de 1983 Abdalá fundó un movimiento político al cual bautizó como "Partido Roldosista Ecuatoriano" (PRE), nombre a partir del cual se puede realizar una primera lectura sobre la línea populista del futuro mandatario. En efecto, no se trata de un nombre elegido al azar sino que por el contrario, obedece a la lógica de dotar de un ***mito fundacional*** a su partido. Después de todo, a juicio del *"abogado"*, Roldós y su esposa Martha no fallecieron por un simple accidente aéreo sino que fruto de una conspiración de las cúpulas oligárquicas del país que se materializó en el suceso ya señalado. De igual modo, comenzó a evocar la figura de su tío pues a él se le habría impedido -sutilmente- postular a la primera magistratura el año 1979 una vez que las Fuerzas Armadas dictaron un reglamento según el cual su Comandante Supremo debía ser hijo de padres ecuatorianos. Assad (cuyos padres eran libaneses) podía -en primera instancia- postular al sillón presidencial por ser ecuatoriano de nacimiento, mas no cumplía con este nuevo requisito para ser el superior jerárquico de las ramas castrenses, lo que en la práctica le impedía ser Jefe de Estado. Así, el relato del PRE rápidamente comenzaba a tomar forma: su

razón de ser era la de constituirse como el ***partido de los pobres*** contra aquellos poderosos que sacaron y privaron de la presidencia a Roldós y a "Don Buca", respectivamente. Así las cosas, Abdalá -dueño de una capacidad oratoria innegable- se encargaría de elaborar un relato de carácter épico, difícil empresa si se tiene en consideración que en el discurso se debía hacer del joven ex presidente y del viejo jerarca familiar los continuadores de un mismo proyecto político que si bien inicialmente compartían, con el paso de los meses terminó por enemistarlos al punto que, poco antes de su repentina muerte, Roldós trabajaba en la formación de "Pueblo, Cambio y Democracia" (PCD), segregación del conglomerado liderado por su ex mentor, "Concentración de Fuerzas Populares" (CFP). Antes de seguir, es pertinente hacer hincapié en el lema de la campaña del año 1979: "¡Roldós a la presidencia, Bucaram al poder!", pues éste permite colegir que las decisiones importantes serían tomadas por el experimentado Assad, siendo Roldós más bien un ahijado político que se vio con la oportunidad histórica de asumir una candidatura por circunstancias excepcionales. Más allá de esto, tal como expone Flavia Freidenberg:

> *"…la presencia de un liderazgo de corte carismático en los momentos fundacionales condujo a un rápido desarrollo organizativo, por penetración territorial, toda vez que el propio líder fue quien movilizó la expansión de la organización. Además, la estructura de alianzas locales preexistentes de los miembros fundadores incidió en que esa expansión se realizara de manera más acelerada, toda vez que resultó más sencilla la vinculación con los dirigentes locales que facilitaron la entrada de un partido nuevo a sus feudos"* (Freidenberg, 2003: pp. 87- 88).

Dicho de otra manera, el *roldosismo* adquirió aceleradamente las dinámicas de un partido gracias a las habilidades de alguien que, ciertamente, supo elaborar un discurso llamativo y aglutinante. Así, en la práctica, el naciente conglomerado sería un instrumento usado por *"el abogado"* para ascender en los puestos de poder, primero en la Provincia del Guayas y luego a nivel nacional. Ahora bien, como en todo populismo, *"el líder"* necesitaba de un rival a quien atacar en todo momento por ser el culpable de los males de la sociedad en su conjunto y, por supuesto, a juicio de *"alguien que comprende el sufrimiento del pueblo"* dicho ***adversario ideológico*** no podía ser otro que la Oligarquía, grupo que comenzaría a ser llamado por Bucaram como ***"esa gente"***.

Volviendo a los hechos históricos, el 10 de agosto de 1984, León Febres- Cordero, miembro del Partido Social Cristiano (PSC), se posesionaba como Presidente de la República en dependencias del Congreso Nacional en Quito, mientras a unos 430

kilómetros de distancia, Abdalá, a esas alturas una figura local indiscutida, asumía como alcalde de la ciudad de Guayaquil. Este sería, en perspectiva, el inicio de la mayor enemistad política de Bucaram, aquella que lo enfrentaría con el nuevo Jefe de Estado, quien lo acusó de difamar públicamente a las Fuerzas Armadas, acción que a la postre llevaría al primer exilio de Abdalá en Panamá. De este modo, el escenario para la lógica discursiva de *"el miembro más inteligente de la agrupación"* era el ideal: la Oligarquía, concepto que podía ser amplio y difuso, ahora estaría personificada en un individuo en específico: León Febres- Cordero, quien, por lo tanto representaría todo lo opuesto a los intereses del pueblo.

Poco antes de la elección presidencial de 1988, Abdalá consiguió ser amnistiado y, por ende, pudo retornar de su exilio en Panamá a tiempo para inscribir su candidatura y desarrollar una campaña que lo llevó a la segunda vuelta con el representante de Izquierda Democrática (ID) Rodrigo Borja, quien se impuso en aquel *balotaje*; empero, parafraseando a Flavia Freidenberg, Bucaram logró proyectar su nombre a nivel nacional siendo, entonces, el verdadero vencedor a largo plazo. Corría 1992 y *"el loco"*, luego de un segundo exilio en el país del istmo debido a la reapertura de las causas judiciales surgidas por su administración en la alcaldía de Guayaquil, se sometía nuevamente al escrutinio de la ciudadanía a fin de alcanzar la presidencia. No logró sortear la barrera del tercer lugar, pues fue superado por el socialcristiano Jaime Nebot y el postulante del naciente Partido Unidad Republicana (PUR), Sixto Durán- Ballén, quien logró el triunfo en la segunda vuelta.

Era 1996 y Bucaram, en su tercer intento por llegar al Palacio de Carondelet, se enfrentaría a Ricardo Noboa, Rodrigo Paz, Frank Vargas, Juan José Castelló, Freddy Ehlers, José Gallardo, Jacinto Velásquez y Jaime Nebot (el *delfín* de su rival político León Febres- Cordero). Pues bien, a efectos de corroborar las ideas que desarrollo en esta presentación, me centraré en las campañas de Abdalá y Nebot, quienes, por lo demás, fueron los candidatos que disputaron la presidencia en la instancia decisiva.

En mi opinión, Abdalá, hábilmente fue quien estableció las reglas del juego toda vez que logró llevar la discusión, no a los aspectos programáticos, sino que a la rivalidad ***pobres*** versus ***ricos***. Así, hizo suyas -al menos discursivamente- las demandas de aquellas personas que tradicionalmente eran excluidas de las discusiones políticas, es decir, los postergados por el sistema. En esta línea, concuerdo con Carlos de la Torre cuando afirma que *"El abdalasismo es una alianza interclasista de los marginales, no entendidos como los pobres suburbanos, sino como quienes están al margen de los círculos de poder"* (de la Torre, 1996: p. 67). En suma, la clave del éxito de Abdalá estaría dada por su capacidad retórica más que por sus

propuestas -o la falta de ellas- y, tal como he señalado entre líneas, su mayor fortaleza radica justamente en su gran capacidad de instalar realidades a través de sus palabras: ***Nosotros*** somos los buenos y ***"esa gente"*** (los otros) son los malos.

Entrando en esta lógica, ¿cuál fue el error estratégico de Nebot y sus asesores? A mi entender, el haber caído en el juego de Abdalá, esto es, distanciarse de las clases populares ya que así terminaron validando el argumento del aspirante del PRE en el sentido de que la candidatura contraria respondía solamente a los intereses de las clases acomodadas. En consonancia con lo anterior, el equipo socialcristiano se empeñaba en mostrar a:

> *"...un Nebot vestido de estadista responsable con traje y corbata que coquetamente sonríe y guiña el ojo; frente a un Abdalá, con el torso desnudo cubierto de sudor, bebiéndose desaforadamente un vaso de licor (Abdalá dice que de agua). Esta imagen apareció en propagandas en la prensa con el pie de foto "dos formas de mirar hacia el futuro del Ecuador: progreso o destrucción." La civilización y el progreso que prometía la "seriedad de estadista" de Nebot frente a la "barbarie" de los sectores suburbanos personificados en Abdalá.* (de la Torre, 1996: p. 13)

Jaque mate. El candidato *roldosista* movió sus piezas con gran habilidad y dejó en una posición muy incómoda a su rival pues en "la calle" se instaló la idea -errónea o no, eso dependerá de cómo lo interprete cada persona- de que, en términos generales, la elección era una lucha entre dos polos antagónicos, pero no programáticamente hablando, sino que desde el punto de vista de las clases sociales. Así, para los seguidores de Bucaram esta sería una oportunidad única de derrotar a aquellas personas que los habían explotado por largos años. Visto en perspectiva, sin lugar a dudas el PSC contribuyó a generar dicha sensación, después de todo, para ellos ***"Abdalá es el repugnante otro"*** y se esmeraron en difundir -a la luz de los resultados, sin el éxito esperado- esta idea en los electores. Por el contrario, primó la lógica de que se trataba de *"un hermano a quien respetar"*.

En específico, para las clases pudientes, *"el loco que ama"* representaba todo lo que ellos desprecian, a fin de cuentas, sus costumbres eran reñidas con los buenos modales y su registro lingüístico resultaba *simple*. En contraposición, justamente esa fue una de sus mayores fortalezas a ojos de sus seguidores, quienes lo veían como un político que les hablaba de *tú a tú* mediante un relato fácilmente entendible, sin frases pensadas para los analistas o la intelectualidad -ese no era su nicho electoral-. Así, mientras Bucaram era resistido por *la gente de bien* ya que su estampa era la opuesta a lo que debiese ser un político tradicional, en contraposición, gene-

raba una sincera empatía en las personas comunes, aquellas que no cuentan con poder económico ni con contactos que les "ayuden" a ascender socialmente más allá de sus capacidades.

¿Habrá olvidado Abdalá a su viejo rival, Febres- Cordero, en aquellos días? Por supuesto que no, es más, cada vez que podía lo nombraba ya que más allá del contexto de campaña electoral que se vivía, el verdadero rival -o más bien dicho, el verdadero enemigo- del candidato *roldosista* era el ex Jefe de Estado. Es así como, por citar un ejemplo, Bucaram no vaciló en señalar en su acto final de campaña con miras al *balotaje* que:

> *"¡Yo les dije aquí! Que la oligarquía mentía… cuatro años de fraude, para que el 19 del año* [sic]*, de mayo, el pueblo ecuatoriano, con talento y sabiduría, ubicó a los cuatro años de mentiras en el cesto de basura. Y en la misma noche, ¡Mientras daban los resultados! Las oligarquías temblaban, y mientras Abdalá lloraba de alegría con sus hijos en la casa y salía en televisión a decirle que gracias al pueblo, que iba a ser merecedor de ese resultado, a decir que agradecía a Esmeraldas por esa paliza que dimos, mientras yo decía eso en Ecuavisa* [aplausos]*, ¡Mientras yo decía eso en Ecuavisa!… el cobarde Febres- Cordero, en el otro canal, se quitaba la máscara con su hijo Nebot y le decían al Ecuador: ¡Todos los que no votaron por nosotros! ¡Son unas prostitutas, marihuaneros y rateros! Yo quiero decirle en esta noche al señor Febres-Cordero, ¡yo quiero decirle!* [aplausos] *¡Que la mujer de la patria! Es una madre sacrificada que ha luchado por darte el pan cada día, ¡que el hombre de mi patria! ¡Es un hombre digno, que ha ido a la frontera a defender la integridad territorial!, que no merecemos ese trato, que un político varón tiene que aprender a ganar y a perder en las urnas, y quiero decirle a Febres- Cordero que sí, que yo acepto, que en el Ecuador es verdad, hay una marihuanera, hay una prostituta y una ratera, ¡pero que esa marihuanera, esa ratera y esa prostituta son las oligarquías ecuatorianas, compatriotas!* ("Discurso de Abdalá Bucaram, 1996". 2011. Descargado de: https://www.youtube.com/watch?v=YYSJKbFsJ9E)

Previo a continuar, considero necesario hacer dos reflexiones sobre este fragmento discursivo. Primero, que para Abdalá, Nebot representaba sólo un adversario circunstancial, ya que no era más que el ahijado político de Febres- Cordero (por ello se refería a él despectivamente, como "el niño" o "el niñito"). Y, como segunda cuestión, que Bucaram entendía que vencer a Nebot en la segunda vuelta era, en los hechos, humillar al ex Presidente. Dicho de otra forma, no se trataría tanto de un triunfo político, sino en el plano personal, en el orgullo propio.

Llegado este punto, cabe hacerse la siguiente pregunta: ¿Cómo era la campaña a*bdalasista* en el día a día? La respuesta: un espectáculo, a mi parecer, cuidadosamente pensado. Digo esto ya que en cada mitin existía una planificación a partir de la cual se iniciaba con la canción ***"la fuerza de los pobres"***, se incluían bailes como ***"el rock de la cárcel"***, a Bucaram cantando ya fuese en solitario o junto a la banda uruguaya "Los Iracundos" y, claro está, un apasionado discurso contra aquel grupo de poderosos que ni siquiera merecía ser llamado por su nombre, luego de lo cual era conducido en andas por sus partidarios. Parecían actos desorganizados, pero nada más alejado de la realidad ya que todo estaba sumamente calculado: era un orden dentro de un aparente caos. Cabe destacar que en muchas ocasiones, se incluían nuevos elementos discursivos como lo es la siguiente "cátedra" donde Abdalá enseña cuál es la forma correcta de sufragar:

"Te voy a enseñar que es un solo toque (el público se ríe). El 7 de julio cuando vayas a votar te paras en la cola, miras que no hayan socialcristianos que te pueden chorear la cartera, sacas la cédula tu nombre es Juan Quishpe firmas, pones tu nombre, coges la papeleta, te vas a la urna, abres la papeleta, cuando ves a Nebot dices no Dios mío Satanás (el público aplaude) y cuando ves a Abdalá con cariño, suave, suavecito, no hagamos lámpara, hay que ser humildes y sencillos en el triunfo verdad, coges la pluma, miras la 10, que sea la 10 tuc, Áun [sic] *solo toque! (Abdalá hace la mímica) A ver si lo escuchamos que todo el mundo hace tuc la pluma, cuando yo diga un, dos, tres ustedes hacen tuc un solo toque. Okey, yo soy ustedes, camino, miro que no haya choros socialcristianos, la cédula, la papeleta, me voy a la urna, abro la papeleta y le veo a Nebot huy Dios mío Satanás me quedo con Abdalá, alzamos las manos todos para ver como* [sic] *vamos a votar un, dos, tres tuc un solo toque (la gente un, dos, tres un solo toque; un, dos, tres un solo toque)".* (de la Torre, 1996: p. 35)

Fuera de lo gracioso -o no- que pueda parecer esta dinámica a los oyentes, hay un hecho que no se puede pasar por alto: El momento en que Abdalá se refiere a Nebot como *"Satanás"*. ¿El motivo? Ya que una de las formas en las que Bucaram era nombrado por sus seguidores era la de ***"Dios"***. Estamos, concluyendo, en presencia de un ***mensaje escatológico***, otro de los rasgos distintivos de los populismos. Por cierto, un elemento de relevancia considerando el papel que juega la religión en la mayoría de los latinoamericanos, más aún en el período de estudio.

Continuando, más allá de lo discursivo, el candidato *roldosista* sabía que de lograr la presidencia tendría que gobernar con las élites políticas y económicas del país. En esta lógica, es que eligió como su compañera de fórmula a Rosalía Arteaga,

joven política proveniente de una familia de alto status. Con ello, de cierta manera, buscaba calmar a aquellos que con justa razón o influenciados por la "campaña del terror" que se vivía en el país, temían por un posible triunfo de *"el loco"* en las urnas. Bajo esta óptica, es que describía a su compañera de fórmula en los siguientes términos: *"yo traigo una Doctora, Cientista, Periodista, Socióloga una gran Maestra para Vicepresidenta y encima de eso una mujer muy guapa, en cambio el aniñado Nebot trae a un viejo que apesta a cucarachas (risas del público). Yo ante este viejo feo que apesta a cucarachas y la guapa Rosalía, yo voto por Rosalía compañeritos"* (de la Torre, 1996: p. 34). El punto a destacar en todo esto, de acuerdo a mi interpretación, es que Arteaga cumplía un rol fundamental en el juego electoral de 1996: ser quien contenía al presidenciable. Siguiendo a de la Torre, *"Tanto es así, que cuando Abdalá preguntaba al público que si quería que se portara mal e insultara a sus adversarios, Rosalía movía la cabeza negativamente, sumándose a los gritos de Ánooo! del público"* (de la Torre, 1996: p. 30). Rosalía era la cuota de "cordura" y seriedad en esta campaña tan atípica.

Relacionado con lo señalado en el párrafo precedente, es necesario que se tenga en consideración el hecho de que Bucaram procedía de una familia acaudalada -no de las más ricas del país, pero sí con un importante capital-, entonces ¿Por qué criticaba con tanta vehemencia a la Oligarquía sí, de cierto modo, era parte de ella? La respuesta, desde mi punto de vista, es debido a su ascendencia libanesa, grupo que se sentía excluido de la élite local, quienes por cierto, dieron todo su respaldo al también guayaquileño Nebot.

Llegado el día de la elección, el binomio triunfador fue el de Bucaram- Arteaga con un 54,47% de los votos, es decir, 2.285.397 preferencias. Nebot y su candidato a Vicepresidente, Diego Cordovez, obtuvieron el 45,53% de apoyo en las urnas, esto es 1.910.651 sufragios. Así las cosas, Abdalá y Rosalía prestaron el juramento de sus respectivos cargos el 10 de agosto 1996 en el Salón del Pleno del Congreso Nacional. En este marco, el flamante Jefe de Estado pronunció un discurso -a mi juicio, sumamente osado- en el cual criticó con duros términos a la banca y a los acreedores internacionales. El siguiente es un extracto de dicha alocución:

> *"En mi gobierno, los banqueros tendrán que desligar su posición personal y financiera de la posición financiera de la empresa, si no el Ecuador seguirá quebrando y ellos seguirán quedándose con los negocios. Este tema tiene que cambiar, no pueden seguirse cobrando 75% de interés a las inversiones ¿Qué negocio en el mundo da esa utilidad? Sólo el narcotráfico. Por eso nadie se viene a invertir, por que se han quedado con todo el dinero y eso se llama concentración de la riqueza y generación de mono-*

polios y han adquirido la capacidad de regular la economía haciendo el papel del Estado, generando pánicos financieros, subiendo y bajando el dólar cuando les da la gana sin reciclar la masa monetaria. Todos dependemos de sus acciones. No hay distribuización [sic]*, no hay trabajo, no hay producción, y no son más que cuatro vivos, ecuatorianos, cuatro vivos* [aplausos]*"* (Robles, 2013. Descargado de: https://www.youtube.com/watch?v=SoPqpwTSqHI).

Alguien que escucha estas palabras sin tener antecedentes previos del orador, indudablemente podría pesar que éste fue un mandatario que atacó con vehemencia las malas prácticas económicas. Nada más alejado de la realidad, pues, hasta el año 2017 enfrentó acusaciones de desvío de fondos públicos y peculado. Estas causas se hayan prescritas, pero las sospechas nunca fueron aclaradas.

Continuando, Abdalá no vaciló en señalar, bajo toda la solemnidad propia de este acto, que a su parecer:

"La corporación financiera y la superintendencia de bancos han sido cómplices del sistema corrupto… La renegociación de la deuda extranjera, si bien nos ha permitido el ingreso de inversión extranjera, ésta ha sido concedida en términos inferiores a los valores que pagamos para cubrir los intereses de la propia deuda. En cambio, sí es sustancial el aumento de la deuda externa contraída por el sector privado, de tal manera que nos avergüenza al Ecuador; y estoy seguro que a la banca internacional también que este pequeño y pobre país haya pagado el 58% de su presupuesto para asistir a la deuda. Esto no pasa en ningún país del mundo, pues más que buenos pagadores ya somos considerados simplemente como tontos, ecuatorianos" (Robles, 2013. Descargado de: https://www.youtube.com/watch?v=SoPqpwTSqHI).

Resulta curioso constatar que bajo el gobierno *abdalasista* las arcas fiscales y el presupuesto de las familias promedio se vieron fuertemente golpeados, esto a raíz de la errática política económica impulsada gracias al asesoramiento de Domingo Felipe Cavallo. Independiente del juicio de la Historia, una cosa es cierta. Aquel día Abdalá demostró gran elocuencia en cada una de sus palabras ¿Era realmente una persona con alteraciones mentales? Esa pregunta, que posiblemente se realizaban los presentes en la ceremonia, sin lugar a dudas es de difícil respuesta.

Más allá de este discurso tan lúcido, es necesario retornar al tema central y, en este sentido creo pertinente citar a Alberto Acosta, para quien *"Bucaram fue el artífice de su victoria. Este "caudillo carismático" con un estilo retórico a ratos violento, provocó una movilización popular y guió a sus seguidores para dar la batalla,*

especialmente en una febril campaña desde las tarimas" (Acosta, 1996: p. 3). Sí, esto es correcto, pero también se debe hacer notar que en gran medida el propio Partido Social Cristiano fue el culpable de su derrota, pues no supieron leer que en la medida en que atacaban a Abdalá -ya fuese por su personalidad, su lenguaje e incluso su vestimenta en sus mítines, donde se presentaba de jeans y camisa- más popular lo hacían ante *"el pueblo"*, a saber, aquellas personas que eran ignoradas por las clases acomodadas, algo que Bucaram se encargó de recordar, claro está, en su estilo:

> "*Andan asustados en los clubes de Guayaquil… todos los días el mismo comentario. Se reúnen un poco de pelucones a conversar y entre ellos dicen ¡Dios mío!, ¡nos tocó con Abdalá, con Abdalá!* [risas]*, ¿y no que yo estaba último?, ¿y no que Abdalá no valía?… yo le pregunto a la Oligarquía ahora, que estamos solos el niñito Nebot y el loquito Abdalá [risas], y yo le pregunto a la Oligarquía, ¿y ahora? [el candidato repitió cinco veces esta pregunta, gritando, mientras el público aplaudía] ¿y ahora qué me dicen?, ¿cómo les quedó el puñete en el ojo?"* ("Discurso de Abdalá Bucaram, 1996". 2011. Descargado de: https://www.youtube.com/watch?v=YYSJKbFsJ9E).

Ahora bien, dado que el presente trabajo no busca realizar un análisis exhaustivo de la presidencia de Abdalá, usaré las palabras de Flavia Freidenberg, para quien:

> *"este fue un período de fusión entre gobierno y partido, donde el PRE tuvo relaciones de apoyo directo hacia el Presidente y en el que la participación del mismo en el proceso de toma de decisiones fue fundamental ya que los mismos hombres que estaban en los más altos cargos de decisión formaban parte (en ese momento) del Comando Nacional del partido. El PRE había sido creado por Bucaram Ortíz* [sic] *como un instrumento para conquistar el poder y ejercerlo, presionado por el diseño institucional que forzaba a la afiliación partidista para poder competir electoralmente, del mismo modo que lo había hecho Febres Cordero"* (Freidenberg, s/f: pp. 15- 16).

Interesantísimo. Después de todo, Bucaram y su enemigo compartían un método de hacer política: recurrir a los mecanismos clientelares como una práctica habitual. ¡En política todo vale! Fue así como, complementando lo anterior, durante *"…su gobierno entrega o al menos ofrece leche Abdalact, teléfonos Abdaláfono, Abdalagua, fundas con alimentos baratos «un solo toque», casas «un solo toque»… A un ritmo vertiginoso y con intervenciones televisivas espectaculares, es-*

tando en todo, Bucaram se ha colocado sobre todo" (Acosta, 1996: p. 9). ¿Qué duda cabe respecto al uso de medidas populistas durante este período? A mi juicio, nada puede ser más mesiánico que nombrar a los bienes y servicios con el nombre de un líder político. A ello, se debe sumar que siendo Jefe de Estado, Abdalá se hizo nombrar en el cargo de Presidente del Barcelona Sporting Club de Guayaquil, a saber, el equipo de fútbol más popular del país. Después de todo, ¿Qué despierta más pasiones en Sudamérica que el balompié?

Volviendo a los acontecimientos históricos, Abdalá fue destituido el 7 de febrero de 1997 por mayoría simple de los parlamentarios presentes ese día (45 de 82 votos) en el Palacio Legislativo. El motivo: Incapacidad mental para gobernar. A la postre, el Ejecutivo quedaría en manos del titular del Congreso, Fabián Alarcón. En tanto, Abdalá debió partir una vez más al exilio en Panamá, acusado de escándalos como el de la *"mochila escolar"* y de peculado. Pues bien, siendo el PRE un grupo tan dependiente de la figura de su líder, inevitablemente comenzó a perder su influencia en la escena política ecuatoriana y, aunque su tercer hijo, Abdalá Bucaram Pulley, "Dalo", tomó las riendas del partido, no pudo evitar su desaparición legal el 2014. El apellido se hereda, pero no necesariamente las cualidades políticas.

Tras este duro revés, "Dalo" fundó un nuevo referente político bajo el nombre "Fuerza Ecuador" (Fuerza EC) el año 2015, el cual al ser legalizado el 10 de septiembre de dicho año, recibió como número de lista el 10, mismo que usaba el extinto PRE, a fin de cuentas se trata de su continuador ideológico.

Como último punto a desarrollar, es necesario aludir al presente de *"el loco"*. En este sentido, una primera cuestión a señalar es que Bucaram retornó definitivamente al Ecuador el día 17 de junio del año pasado -fiel a su estilo, de una manera llamativa como lo fue en un helicóptero- una vez que, transcurridos 20 años desde el abrupto final de su administración, todos los juicios iniciados en su contra prescribieron. Como era previsible, en su vuelta a Guayaquil pronunció un discurso con el mismo relato central de cada una de sus intervenciones, pero esta vez con una diferencia sustancial en cuanto al contexto político del país, pues, en la actualidad la nación andina es gobernada por Alianza PAIS -o lo que queda de dicho partido, es decir la facción *morenista*- y, dado que para Abdalá no sería políticamente rentable atacar a León Febres- Cordero, puesto que falleció el año 2008, usó la tarima dispuesta para la ocasión dirigiendo sus dardos hacia su nuevo enemigo político: el ex mandatario Rafael Correa.

Es un ejercicio sumamente difícil el querer anticipar escenarios futuros, pero una cosa es cierta, Bucaram está de regreso en Ecuador, y en consecuencia, posiblemente le será más fácil volver a ser un personaje central en la discusión política

de su país, *ergo*, nunca faltará una tarima donde pueda dirigirse a un público que lo quiera escuchar, tal como quedó demostrado en su regreso a mediados del 2017. En definitiva, independiente de la opinión que se tenga de este político, es innegable que para un porcentaje de la población ecuatoriana sigue siendo *"un líder a quien seguir"*.

Es momento de establecer conclusiones. Ecuador ha sido un terreno fértil para el desarrollo de períodos populistas como los de José María Velasco Ibarra; pero Abdalá fue y es diferente, pues a pesar de su indecorosa caída y todas las manchas de su gobierno, incluso en el exilio nunca dejó de estar presente en la primera línea de la política de su país, ya fuese sugiriendo magistrados del PRE para el Poder Judicial a Lucio Gutiérrez (el inicio del fin de aquella presidencia) o atacando a Rafael Correa vía redes sociales. ¡Hay que estar a tono con los tiempos!

Respecto a la pregunta planteada al iniciar la presentación, ¿Es el populismo *abdalasista* tan sólo un reflejo de su tiempo o su apogeo obedece a explicaciones más profundas? Me inclino a pensar más en lo segundo, pues cada una de sus actuaciones estaban -y siguen estando- cuidadosamente planificadas. Abdalá no surgió como un *outsider* en 1996, al contrario, por años fue creando una narrativa que, llegado el momento se terminó convirtiendo en una identidad omnipresente. No por nada la familia Bucaram, directa o indirectamente, ha influido en la política ecuatoriana por más de medio siglo y, en el actual escenario de crisis política -donde palabras como "corrupción" han vuelto a estar en la primera línea, esta vez ligada a la constructora Odebrecht- muy probablemente *"el loco"* ya está ideando su siguiente jugada.

Bibliografía

BOBBIO, Norberto- MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco (2002). *Diccionario de política (L-Z)*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V.

FREIDENBERG, Flavia (2003). *Jama, caleta y camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar las elecciones*. Quito: Corporación Editora Nacional

Documentos audiovisuales:

"Discurso de Abdalá Bucaram, 1996". Disponible en: https://www.youtube.com /watch?v=YYSJKbFsJ9E

"Documental histórico: los discursos en las posesiones presidenciales del Ecuador 1979- 1998". Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=SoPqpwTSqHI

Formato pdf:

ACOSTA, Alberto. *Ecuador. El bucaranismo en el poder*. [En línea] Disponible en internet: http://nuso.org/media/articles/downloads/2543_1.pdf

DE LA TORRE, Carlos. *Un solo toque: populismo y cultura política en Ecuador*. [En línea] Disponible en internet: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Ecuador/caap/20121001114013/torre2-1.pdf

FREIDENBERG, Flavia. *Partidos y Gobiernos en Ecuador (1979- 1998): Gobiernos anti partidos y partidos contra gobiernos*. [En línea] Disponible en internet: http://americo.usal.es/oir/opal/pdfs/Flavia_freidenberg/nuevoCL=%20partygovernment03.pdf

El Doble Voto Simultáneo en la provincia de Santa Fe: aportes para la comprensión de los modos de estructuración de la competencia electoral intrapartidaria (1991-2003)

AGOSTINA TIBALDO
Universidad Nacional del Litoral. Ihucso.

Resumen

Desde el retorno de la democracia en 1983, 12 provincias argentinas adoptaron el sistema electoral de Doble Voto Simultáneo (DVS)[1]: San Luis (1986), Formosa (1987), Santa Cruz (1988), Tucumán (1988), Misiones (1990), Chubut (1990), Santa Fe (1990), Jujuy (1991), Salta (1991), La Rioja (1991), Santiago del Estero (1991) y San Juan (1994). Lo distintivo en estos casos es que no se aplicó un texto normativo homogéneo sino que existieron tantas leyes de Lemas como distritos la implementaron (Tula, 2009).

Ante este escenario, circunscribir el análisis del DVS exclusivamente a la provincia de Santa Fe adquiere relevancia en virtud de las características particulares que dieron forma y rigieron el funcionamiento de este sistema. En consecuencia, este trabajo presenta un conjunto de avances derivados de una investigación de tesis doctoral, procurando instalar la discusión en torno al modo en que se estructura la competencia electoral intrapartidaria durante la implementación del DVS en la provincia de Santa Fe (1991-2003).

Este escrito pretende constituirse en un insumo para avanzar en la comprensión del caso santafesino, profundizando el conocimiento sobre aspectos específicos que hacen a la dimensión interna de los partidos políticos y proporcionando un aporte para el debate disciplinario en lo que refiere al proceso de definición de variables, construcción de indicadores y elección de técnicas para el análisis.

Palabras clave: Doble voto simultáneo / Partidos políticos /Sistema político subnacional / Santa Fe

1 También denominado "Doble Voto Simultáneo y Acumulativo" (DVSA) o "Ley de Lemas".

1. Breve reseña del objeto de investigación

La investigación de referencia -de la cual se expondrán algunos avances-, surge de observaciones efectuadas sobre los distintos escenarios político-electorales subnacionales en Argentina, de lecturas bibliográficas e indagaciones previas vinculadas al tema, que fueron advirtiendo la necesidad de profundizar el conocimiento sobre aspectos específicos que hacen a la dimensión interna de los partidos políticos, más precisamente, sobre el modo en que se estructura la competencia electoral intrapartidaria a nivel subnacional durante la implementación del DVS. En este contexto, se consideró relevante circunscribir el análisis del DVS exclusivamente a la provincia de Santa Fe[2] en virtud de las características particulares que le dieron forma y rigieron su funcionamiento.

La investigación se orienta en torno a 3 objetivos específicos: 1)- analizar el fraccionamiento partidario concentrado y diversificado de los principales partidos políticos de la Provincia de Santa Fe en las categorías a Gobernador, Diputados y Senadores Provinciales, Intendentes y Concejales durante el período de vigencia del DVS; 2)- identificar y analizar el grado de preeminencia que posee cada categoría electiva en la estructuración de la competencia electoral intrapartidaria durante la vigencia del DVS; 3)- determinar la existencia de pautas de comportamiento repetitivas en la estructuración de la competencia electoral intrapartidaria a escala partidaria, comicial, distrital y de categoría electoral.

Como unidades de análisis se considera a los dos partidos políticos principales de la Provincia: el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR), o en su defecto, las alianzas de las que hubieren sido parte durante la vigencia del DVS. Esta delimitación se sustenta en que ambos partidos son los únicos que cuentan con una amplia trayectoria en la competencia electoral provincial y con representación prolongada en los diferentes niveles de gobierno (local, departamental y provincial).

Como recorte temporal se establece el período de vigencia del sistema electoral de DVS en Santa Fe, es decir, 1991-2003. En este transcurso se consideran los comicios provinciales generales celebrados en 1991, 1995, 1999 y 2003, en los que se disputaron las siguientes categorías: Gobernador, Diputados y Senadores Provinciales, Intendentes y Concejales[3]. Se pretende realizar un análisis que combine la

---

2 Ley N° 10.524.

3 En 1991, 1995 y 1999, los comicios se realizaron en forma desdoblada respecto de la elección nacional. En cambio, la elección provincial del año 2003 se efectúo en forma conjunta con la elección de Dipu-

dimensión sincrónica y la diacrónica, es decir, que considere cada elección en particular a fin de alcanzar una interpretación transversal interna en un momento dado, como así también, que contemple el conjunto de comicios celebrados, lo cual permitirá una interpretación longitudinal a través del tiempo.

La investigación se ordena en torno a tres hipótesis: 1)- la implementación del sistema electoral de DVS en la Provincia de Santa Fe permitió que la estructuración de la competencia electoral intrapartidaria en las distintas categorías electivas estuviera determinada -en mayor medida- por el fraccionamiento partidario concentrado en detrimento del fraccionamiento partidario diversificado; 2)- durante el período de implementación del DVS, la categoría electiva departamental (Senador) tuvo mayor preeminencia en la estructuración de la competencia electoral intrapartidaria que las categorías electivas restantes (Gobernador, Diputados, Intendente y Concejales); 3)- durante la vigencia del DVS, las pautas de comportamiento repetitivas en la estructuración de la competencia electoral intrapartidaria se desplegaron con mayor frecuencia en la escala de categoría electoral.

En los próximos apartados se desarrollarán los avances iniciales de la investigación, pretendiendo problematizar y reflexionar sobre las categorías e instrumentos de análisis empleados en el estudio de la estructuración de la competencia electoral intrapartidaria en Santa Fe durante la vigencia del DVS.

2. La interacción entre los partidos políticos y los sistemas electorales: el debate académico como punto de partida

Como punto inicial para indagar sobre los aspectos que hacen a la dimensión interna de los partidos políticos, es preciso identificar el conjunto de perspectivas teóricas que pretenden explicar y comprender la interacción entre partidos políticos y sistemas electorales. Un primer grupo de académicos que abonaron el debate teórico sobre el tema está integrado por Maurice Duverger (1961 [1951]), Douglas Rae (1967), William Riker (1976), Richard Katz (1980), Arend Lijphart (1985, 1990), Giovanni Sartori (1992), entre otros. Estos autores se adscriben a un enfoque denominado “institucionalista” que hace hincapié en los efectos o consecuencias que tiene un determinado sistema electoral sobre los partidos y los sistemas de partidos. A esta perspectiva se opone una segunda, de tinte más bien “sociológico”, sus-

tados y Senadores Nacionales. En esa oportunidad rigió la Ley N° 12.121 (2003) que estableció la utilización de una boleta partidaria única que debía incluir todas las categorías.

tentada por intelectuales como John Grumm (1958), Carles Boix (1999), Rein Taagepera (2003, 2009), Josep Colomer (2005), entre otros, quienes invierten el argumento al postular que la centralidad del análisis debe residir en los sistemas electorales como variable dependiente, es decir, como resultado del accionar y de las estrategias de los actores políticos.

Sin embargo, también se puede mencionar un tercer conjunto de estudios que propugna que el surgimiento de los partidos y de los sistemas de partidos (y las características que éstos adoptan) no puede ser explicado sólo en función de los efectos de los sistemas electorales. Entre los exponentes más representativos de esta vertiente denominada "nueva Sociología Política" (Sartori, 1969) se enrolan autores como Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan (1992) y Dieter Nohlen (1994), quienes consideran indispensable comprender a la estructura social como otra variable explicativa de la configuración y de la dinámica que atraviesa a los partidos y sistemas de partidos.

En esta enumeración abreviada que consideramos no excluyente es posible sugerir una cuarta perspectiva de análisis constituida por estudios e investigaciones que se caracterizan por la combinación de algunos de los enfoques antes descritos, sustentando posturas que bien podríamos denominar "conciliadoras". Algunas de las investigaciones comprendidas dentro de esta perspectiva pertenecen a Gary Cox (2004 [1997]) quien analiza la incidencia de los sistemas electorales y de los clivajes sociales sobre los sistemas de partidos. Kenneth Benoit (2007) es otro de los intelectuales que se enrola en esta vertiente al proponer que la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos es mutua y que, por lo tanto, existiría una causalidad bidireccional. Finalmente, uno de los trabajos que otorga mayor relevancia a la vinculación entre enfoques es el realizado por Rein Taagepera (1999) quien sostiene que existiría una relación de interdependencia o de causalidad multidireccional entre sistemas electorales, sistema de partidos y estructura social.

En efecto, estas diferentes perspectivas de análisis fueron cimentando las bases teóricas que constituyeron el punto de partida -o dieron sustento- a un debate académico de mayor especificidad, como es el relativo a la interacción entre el sistema electoral de DVS y los partidos y sistemas de partidos. En este sentido, actualmente se evidencia un número significativo de investigaciones y estudios referidos a este sistema electoral. Las primeras indagaciones giraron en torno al caso de Uruguay, no sólo por haber sido uno de los primeros países en incorporar este sistema, sino también, por mantener su vigencia durante más de un siglo.

Un repaso por las investigaciones referidas al caso uruguayo indica la presencia de un conjunto de trabajos que consideran al DVS como una variable independiente

que tiene efectos sobre los partidos y los sistemas de partidos. Muchos de ellos coinciden en afirmar la existencia de una fuerte correlación entre el sistema electoral y el fraccionamiento electoral partidario. Autores como Alberto Pérez Pérez (1970), Juan Rial (1985) y Luis Eduardo González (1991), sostienen que el DVS unido a una fórmula de representación proporcional, tiene como efecto una alta y creciente fraccionalización al interior de los lemas.

Sin embargo, este debate adopta un giro argumental con la aparición del trabajo de Daniel Buquet, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes (1998) a partir del cual, desechan el supuesto –tan arraigado hasta ese momento- que el aumento en la oferta electoral sería un fuerte indicador del fraccionamiento partidario. En contraposición, plantean que el fenómeno de la fraccionalización debe ser abordado considerando la composición del parlamento y por lo tanto, afirman que el DVS promueve la competencia electoral interna pero al mismo tiempo, refuerza la unidad partidaria y la estabilidad del sistema de partidos a mediano plazo. Como posible efecto negativo del DVS, Daniel Buquet (2003) señala la probabilidad de estimular la formación de fracciones disidentes o la aparición de liderazgos emergentes que de otra manera no podrían haberse generado.

Análogamente, esta discusión dio origen a una serie de investigaciones sobre la implementación de la ley de lemas en las provincias argentinas. En este caso, los argumentos y las conclusiones a las que arriban los autores son diversos. Por un lado, se advierte la existencia de grupo de académicos que indaga sobre los motivos o causas de la adopción de este sistema (entendido como variable dependiente). Algunos sostienen que se debió al gran fraccionamiento partidario y a la necesidad de evitar rupturas o el surgimiento de oposiciones (Robin, 1994; Puig, 2000; Blando, 2002; Reynoso, 2004; Calvo y Escolar, 2005; Tula, 2009; Ramos, 2011); otros explican que respondió a la intención de retener el poder (Robin, 1994; Calvo y Escolar, 2005; Tula, 2009) y algunos entienden que fue el resultado de pujas por la distribución del poder (Puig, 2000).

Otro conjunto de trabajos pone énfasis en explicar cuáles son los efectos o consecuencias de este sistema electoral (entendido como variable independiente) sobre los partidos y sistemas de partidos, a saber: desincentivos para las luchas internas (Panozzo, 2003); aumento de la competencia interna (Ferreira Rubio, 1990; Robin, 1994; Tula, 2009); mayor fraccionamiento partidario (Ferreira Rubio, 1990; Tula, 2009), legislativo (Robin, 1994) o electoral (Puig, 2000; Blando, 2002; Mutti, Borello y Lodi, 2008; Ramos, 2011); obtención de mayor número de escaños para los reformadores y disminución de la competitividad de los comicios (Calvo y Escolar, 2005; Mutti, Borello y Lodi, 2008); incentivos para la formación de coalicio-

nes/frentes electorales (Puig, 2003; Calvo y Escolar, 2005; Toppi, 2009b; Ramos, 2011); problemas de gobernabilidad y de cooperación entre el ejecutivo y el legislativo (Robin, 2007; Tula, 2009); inestabilidad del sistema de partidos (Puig, 2003); desideologización, disminución de las capacidades partidarias y debilitamiento identitario y organizacional (Blando, 2002; Panozzo, 2003; Robin, 2007; Ramos, 2011); entre otros efectos.

De lo reseñado hasta aquí se derivan dos conclusiones; en primer lugar, se evidencia un importante desarrollo teórico en lo relativo a la interacción entre partidos políticos y sistemas electorales. Si bien los aportes de las perspectivas teóricas mencionadas nos proporcionan un mayor grado de comprensión sobre el tema, aún se observan algunos inconvenientes: 1)- hasta hace algunas décadas, la literatura especializada sobre las consecuencias/efectos de los sistemas electorales tendió a concentrarse sólo en los comicios nacionales de carácter legislativo y consideró fundamentalmente a las democracias parlamentarias desarrolladas (Europa); 2)- si bien recientemente hubo un mayor desarrollo de investigaciones vinculadas a los sistemas electorales en otros tipos de diseños institucionales, aún existen áreas que presentan un importante desequilibrio (De Luca, 2010); 3)- algunos autores sostienen que gran parte de los estudios sobre regímenes electorales han desestimado el análisis a nivel distrital (Taagepera y Shugart, 1989).

En segundo lugar, y poniendo el eje en las investigaciones referidas a la interacción entre el DVS y los partidos y sistemas de partidos, es posible concluir que existe una amplia producción de conocimiento sobre la adopción y los efectos del sistema electoral de DVS en las provincias argentinas, que puede ser agrupada en dos grandes grupos: a)- estudios sobre los motivos o causas que guiaron la implementación de la ley de lemas en las provincias argentinas; b)- estudios referidos a las consecuencias de la ley de lemas sobre los partidos y los sistemas de partidos provinciales. Sin embargo, esta revisión bibliográfica también nos permite corroborar que: 1)- aún son escasas las investigaciones que analizan concretamente la forma en que se estructura y articula la competencia electoral intrapartidaria en las distintas categorías subnacionales durante la vigencia del DVS; 2)- no se verifica la existencia de estudios de este tipo cuya particularidad resida en aplicar escalas específicas de análisis como puede ser la partidaria, la comicial, entre otras; 3)- gran parte de las investigaciones referidas al DVS tienen un carácter descriptivo y por ende, son escasos los estudios de corte empírico, sobre todo en aquellos casos en que el análisis adquiere cierta especificidad y se complejiza.

Advirtiendo este escenario, la investigación proyectada pretende reflexionar sobre el modo en que se estructura la competencia electoral intrapartidaria a nivel

subnacional durante la implementación del DVS, aplicando un enfoque subnacional de índole latinoamericano y en el marco de un sistema de gobierno presidencialista y federal.

3. Las particularidades del caso santafesino: principales características del texto normativo sancionado y disposiciones complementarias

María Inés Tula (2009) explica que "no existió un ordenamiento jurídico único que permitiera hablar de una sola Ley de Lemas sino, por el contrario, existieron tantas Leyes de Lemas como distritos la sancionaron" (p. 64). En correspondencia con esta afirmación, entendemos que el sistema electoral del DVS adoptado en la provincia de Santa Fe posee una serie de rasgos que difieren de otros textos normativos sancionados a nivel subnacional y que evidencian la imposibilidad de utilizar mismas categorías, mismos indicadores e instrumentos de análisis cuando se trata de objetos de estudio con características diferentes. A continuación, se exponen los principales artículos de la ley y las resoluciones del Tribunal Electoral de la provincia que hacen a la singularidad del caso santafesino y tornan relevante su estudio.

Por un lado, el artículo 2° del texto sancionado consideró como "lema" a los partidos políticos reconocidos en los distintos niveles territoriales y a las alianzas entre ellos concertadas, y como "sublemas", a las agrupaciones o corrientes internas de un mismo lema dispuestas a presentar listas comunes de candidatos para una elección general. Y en su artículo 5° estableció que tanto la elección de Gobernador y Vicegobernador como la de Senadores Provinciales e Intendentes Municipales se efectuaría en forma directa (sin intermediación de colegios electorales) y a simple pluralidad de sufragios (sin que se requirieran mayorías especiales o calificadas), acreditando al sublema que hubiere obtenido mayor cantidad de sufragios, el total de votos emitidos en favor de su mismo lema y para la categoría electoral de que se tratare.

En concordancia con estos artículos, el Tribunal Electoral de la provincia emitió la Acordada N° 2 fijando su interpretación al respecto:

> Ninguna norma vigente impide que dos o más sublemas de un mismo lema presenten idéntica nómina de candidatos para la misma categoría electoral. Si dos o más agrupaciones o corrientes internas de un lema, llevan idénticos candidatos en sus boletas sostienen ante el cuerpo electoral una misma lista. Por lo tanto los ciudadanos que optaren

> por una u otra de las boletas del lema expresan idéntica voluntad en el orden a la elección de los candidatos de la categoría electoral respectiva. El examen armónico de las normas que integran el sistema electoral vigente en la Provincia de Santa Fe, no admite computar de manera separada los votos obtenidos por idénticos candidatos dentro de un lema (Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe, Acordada N° 2, 1991, p. 1).

Por otra parte, el artículo 15° de la Ley N° 10.524 facultó a los sublemas para concertar frentes y alianzas con otros lemas o con sublemas del mismo o distinto lema a los fines de concurrir al comicio con una nómina de candidatos. Cabe destacar que el Tribunal Electoral también estableció las precisiones al respecto:

> Debe recordarse que la ley establece el sistema de doble voto simultáneo. En consecuencia cada votante marca su preferencia, en forma simultánea, por un partido político –lema- y por una de las listas del mismo –sublema-. Por lo tanto cuando se vota un candidato en una categoría electoral no sólo se lo está votando a él, sino al mismo tiempo a él más la posibilidad de los otros candidatos que presenten otros sublemas del mismo lema. Ello importa que quien vota por el candidato X en un sublema del lema A no emite un voto idéntico que quien vota por el mismo candidato de un sublema del lema B (Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe, Acordada N° 2, 1991, p. 4).

Asimismo, los artículos 20° y 21° reglaron cuestiones referidas al modelo y confección de las boletas de sufragio que habrían de ser utilizadas. Se estableció que las mismas tendrían tantas secciones como categorías de candidatos comprendiera la elección, separadas entre sí por una línea o troquel. Además, se determinó que cada lema estaría representado por una letra atribuida mediante sorteo y los sublemas se distinguirían según su propia denominación y el número que les fuera adjudicado en función del orden temporal de reconocimiento.

En el año 2002, el partido gobernante (PJ) emprendió una modificación del sistema electoral vigente cuyo fundamento residió en "resolver algunos inconvenientes que surgieron al momento de aplicarla" (Toppi, 2009a, p. 49). En este contexto, se sancionó la Ley N° 12.079 que modificó los artículos 2, 3, 5, 12, 14, 15 y 18 de la ley de lemas.

Las principales modificaciones impulsadas por esta norma estuvieron vinculadas con la limitación en la conformación de alianzas ya que por "lema" pasaría a interpretarse únicamente al "partido político" (Artículo 2°). Los lemas podrían formalizar alianzas adecuándose a los requisitos previstos en la Ley Orgánica de Partidos Políticos y al sólo efecto de presentar una única lista común de candidatos

(Artículo 3°). Del mismo modo, se restringieron las posibilidades de los sublemas de concertar alianzas, quedando autorizadas sólo las alianzas con sublemas del mismo lema (Artículo 15°).

Por otra parte, la ley sancionada rigidizó los requerimientos necesarios para la conformación y reconocimiento de los sublemas por parte del Tribunal Electoral (Artículos 12° y 14°); en este sentido, se añadió la obligación de contar con un número de afiliados que suscribieran el acta de constitución del sublema y se amplió el porcentaje de avales necesarios para su reconocimiento. Finalmente, el artículo 18° incorporó la posibilidad de que las nóminas de candidatos comprendieran postulaciones de ciudadanos independientes o extrapartidarios siempre que acreditaran el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Carta Orgánica del lema por el cual se postularan.

4. Contribuciones para el estudio de los modos de estructuración de la competencia electoral intrapartidaria: definición de variables y construcción de indicadores para el análisis

En los apartados precedentes se indicaron los aspectos más importantes de la investigación y también se señaló que el DVS implementado en Santa Fe posee una serie de características específicas que lo diferencian de otros textos normativos sancionados a nivel subnacional. Esta situación pone en evidencia la necesidad de construir nuevas categorías o adaptar las ya utilizadas tradicionalmente, intentando superar las limitaciones que surgen al pretender analizar -con mismas herramientas y procedimientos- objetos de estudio con características diferentes. En las próximas líneas se pretende aportar al debate disciplinario reflexionando sobre la definición de variables y la construcción de indicadores para el estudio de los modos de estructuración de la competencia electoral intrapartidaria.

Si bien se advierte que son múltiples las variables que pueden ser consideradas para el abordaje empírico del problema de investigación, se torna ineludible escogerlas teniendo en consideración su fuerza explicativa para el estudio propuesto. Esto implica que las variables presentadas debajo responden a una decisión metodológica, que de ninguna manera implica presumir la unidireccionalidad o univocidad en el análisis y comprensión del fenómeno en cuestión.

En efecto, como variable explicativa resulta pertinente considerar al *Sistema Electoral de Doble Voto Simultáneo* adoptado en la provincia de Santa Fe. Este sistema tuvo vigencia entre 1991-2003 y se sustenta en el principio de que el elector -

al emitir su voto- sufraga al mismo tiempo por un lema (partido político) y por un sublema (corriente interna de dicho lema), de forma que el sublema que mayor cantidad de sufragios obtiene suma todos los votos emitidos a favor de su mismo lema; en efecto, permite la presentación de múltiples sublemas dentro de cada lema, posibilitando la concentración de varias candidaturas en un mismo candidato[4]. También autoriza a los sublemas a concertar frentes y alianzas con otros lemas o con sublemas del mismo o distinto lema[5]. Y respecto del tipo de boleta empleada, se define por la utilización de boletas partidarias ("sábanas").

En lo que concierne a la selección y definición de las variables dependientes, en primer lugar se torna pertinente emplear la categoría de *fraccionamiento partidario*[6]. Este concepto puede ser entendido como la "multiplicidad de subunidades partidarias" (Sartori, 2005) o lo que es lo mismo, el "número de fracciones que presentan los partidos" (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998). Respecto de su medición, existen diferencias entre los autores que aplican esta categoría al estudio del DVS; algunos entienden que el nivel de fraccionalización partidaria se calcula a partir de la cantidad de listas/sublemas presentados por un partido político (Vernazza, 1989; Monestier, 1999); otros intelectuales lo estiman considerando la composición de las bancadas partidarias al interior del Parlamento (Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998).

Sin embargo, en virtud de las características específicas que presenta nuestro objeto de estudio, el concepto de "fraccionamiento partidario" tal como lo conciben Sartori (2005) y Buquet, Chasquetti y Moraes (1998), se torna acotado cuando se pretende reflejar y medir las particularidades que se observan en el ámbito de la competencia electoral intrapartidaria en Santa Fe durante la vigencia del DVS. Se vuelve indispensable entonces, desagregar esta categoría a los efectos de poder generar una nueva conceptualización y operacionalización que resulte más ajustada a

---

4Considerando las características particulares del DVS en Santa Fe, resulta ineludible establecer una diferenciación entre el concepto de *candidato* y el de *candidatura*. El "candidato" es el individuo que aspira a un cargo público; y la "candidatura" implica la propuesta de un individuo para ocupar un cargo público, la cual se materializa a través de su postulación en uno o más sublemas. Esta distinción es clave para comprender el funcionamiento de este sistema electoral ya que permite reconocer y discriminar entre aquellos candidatos que oficializan una sola candidatura y los que oficializan dos o más candidaturas cada uno.

5En el año 2002 se restringieron las posibilidades de los sublemas para concertar alianzas, quedando autorizado sólo las alianzas con sublemas del mismo lema (Art. 15°, Ley N° 12.079).

6Denominado análogamente como "fraccionalización" (Sartori, 2005; Buquet, Chasquetti y Moraes, 1998; Botinelli, 1999).

la comprensión del objeto bajo análisis. Las reflexiones que se despliegan en las próximas líneas ponen de manifiesto el propósito principal de este trabajo.

En efecto, por un lado haremos referencia al *fraccionamiento partidariocon-centrado* concibiéndolo –en términos de competencia electoral- como la presencia de una multiplicidad de sublemas compitiendo dentro de un mismo lema y cuya característica definitoria es la existencia de múltiples candidaturas distribuidas entre un número reducido de candidatos quienes oficializan varias candidaturas cada uno. Este fenómeno se acomoda a la idea de concentración o "inflación" de la oferta electoral (Mustapic, Scherlis y Page, 2011) (Figura 1).

Figura 1: Representación gráfica de la variable *fraccionamiento partidario concentrado*

PARTIDO/LEMA "X"				
SUBLEMA "1"				
GOBERNADOR	DIPUTADOS	SENADOR	INTENDENTE	CONCEJALES
CANDIDATO "ROJO"	CANDIDATO "VERDE"	CANDIDATO "AZUL"	CANDIDATO "AMARILLO"	CANDIDATO "LILA"

PARTIDO/LEMA "X"				
SUBLEMA "2"				
GOBERNADOR	DIPUTADOS	SENADOR	INTENDENTE	CONCEJALES
CANDIDATO "ROJO"	CANDIDATO "VERDE"	CANDIDATO "AZUL"	CANDIDATO "AMARILLO"	CANDIDATO "LILA"

Fuente: elaboración propia

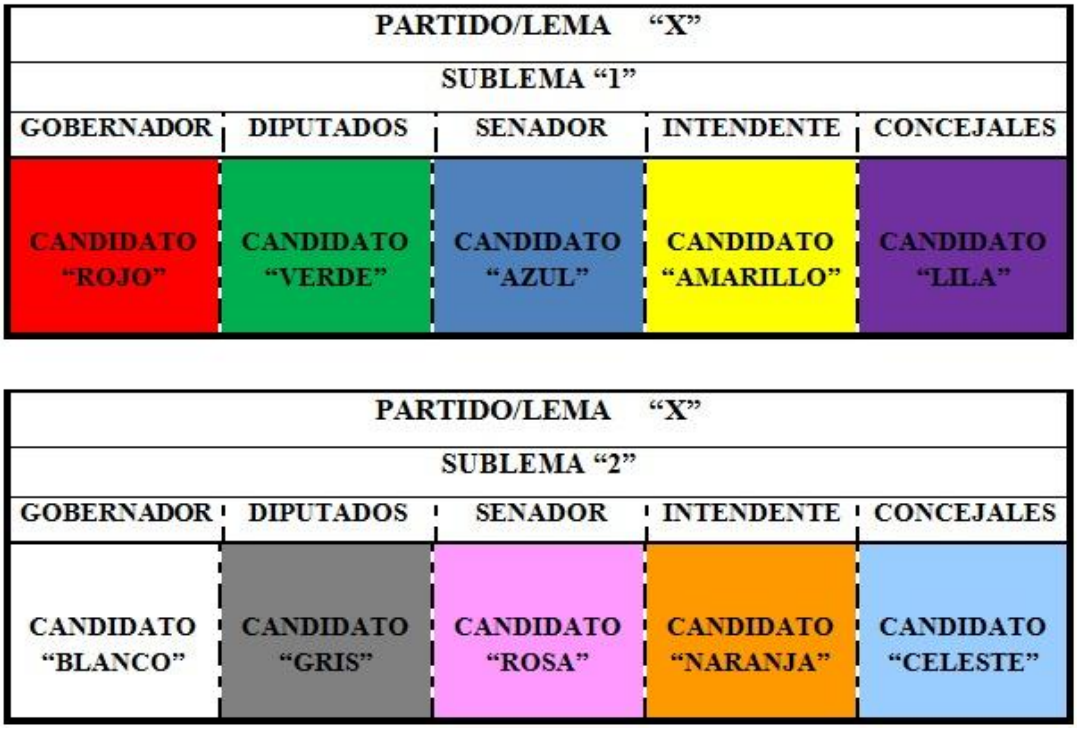
La variable *fraccionamiento partidario concentrado* será operacionalizada a través del siguiente indicador:

Número de veces que un candidato a Gobernador aglutina -bajo los sublemas en los que compite- a un único y mismo/a candidato/lista en cada una de las categorías subnacionales restantes (Diputados, Senador, Intendente y Concejales).

En segundo lugar, es pertinente añadir la categoría *fraccionamiento partidario diversificado* entendiéndola -en términos de competencia electoral- como la presencia de una multiplicidad de sublemas compitiendo dentro de un mismo lema y

cuya característica definitoria es la existencia de múltiples candidaturas distribuidas entre un gran número de candidatos quienes oficializan una única candidatura. Este fenómeno se acomoda a la idea de la "diversificación" de la oferta electoral (Figura 2).

Figura 2: Representación gráfica de la variable *fraccionamiento partidario diversificado*



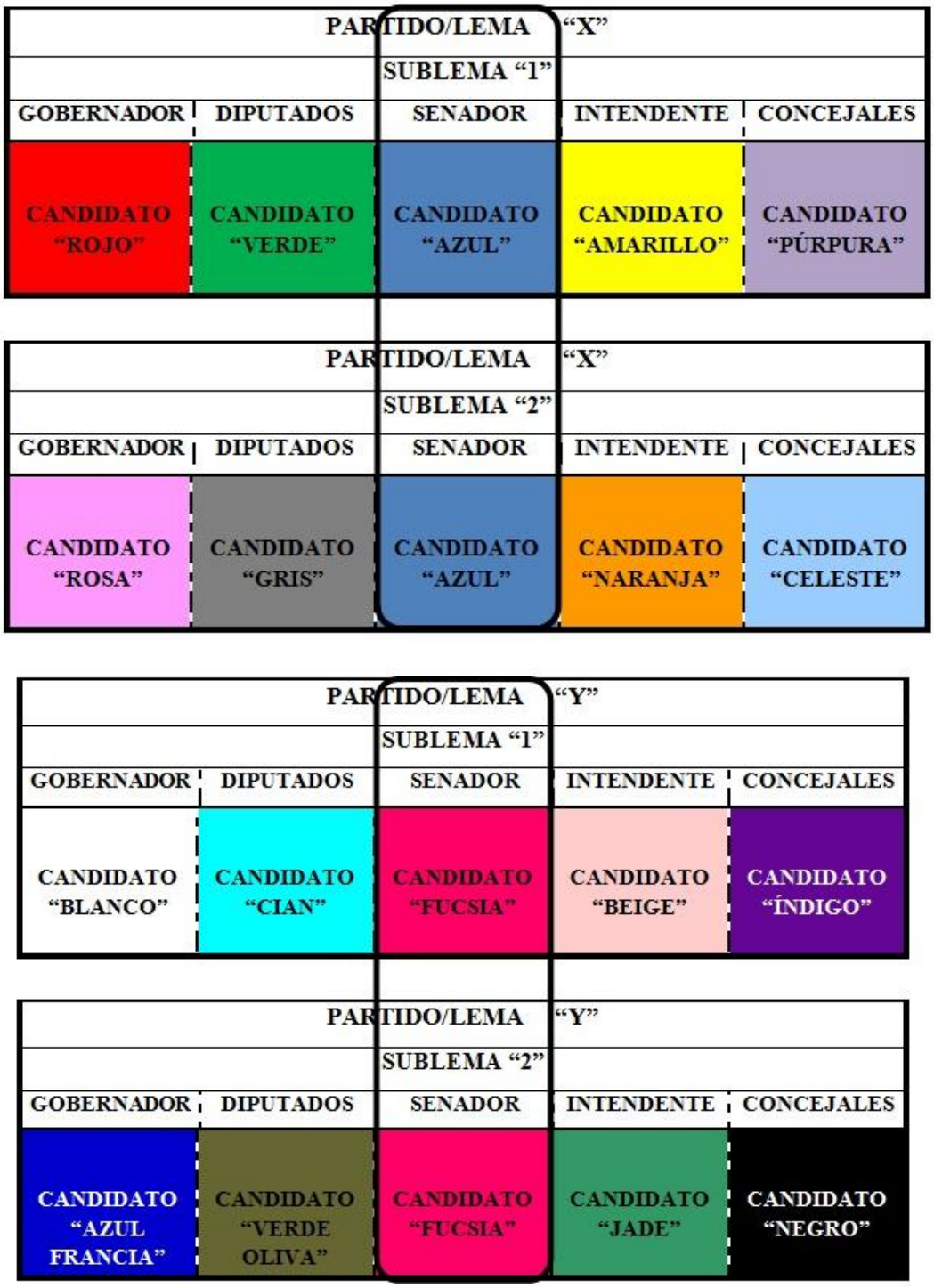
Fuente: elaboración propia

La variable *fraccionamiento partidario diversificado* será operacionalizada a través del siguiente indicador:

- Número de veces que un candidato a Gobernador aglutina -bajo los sublemas en los que compite- a múltiples y diferentes candidatos/listas en cada una de las categorías subnacionales restantes (Diputados, Senador, Intendente y Concejales).

Otra de las variables que se debe considerar para el análisis es la *preeminencia de una categoría electiva en la estructuración de la competencia electoral intrapartidaria*. La misma será entendida como la relación según la cual, un conjunto reducido de candidatos/listas pertenecientes a una determinada categoría electoral compiten aglutinando en sus sublemas a múltiples y diferentes candidatos/listas de otra/s categoría/s electoral/es, quienes –al mismo tiempo- coordinan sus postulaciones únicamente con ese conjunto reducido de candidatos/listas (Figura 3).

Figura 3: Representación gráfica ejemplificando la variable preeminencia de la categoría electiva (departamental) en la estructuración de la competencia electoral intrapartidaria



Fuente: elaboración propia

La variable preeminencia de una categoría electoral en la estructuración de la competencia electoral intrapartidaria será operacionalizada de la siguientemanera:

• *Preeminencia de una categoría electoral provincial en la estructuración de la competencia electoral intrapartidaria:*

- Número de veces que un conjunto reducido de candidatos a Gobernador aglutinan –en los sublemas en los que compiten- a una cantidad mayor de candidatos/listas pertenecientes a otra/s categoría/s electoral/es, quienes –al mismo tiempo- coordinan sus postulaciones únicamente con ese conjunto reducido de candidatos a Gobernador.

- Número de veces que un conjunto reducido de listas de candidatos a Diputados aglutinan –en los sublemas en los que compiten- a una cantidad mayor de candidatos/listas pertenecientes a otra/s categoría/s electoral/es, quienes –al mismo tiempo- coordinan sus postulaciones únicamente con ese conjunto reducido de listas de candidatos a Diputados.

• *Preeminencia de la categoría electoral departamental en la estructuración de la competencia electoral intrapartidaria:*

- Número de veces que un conjunto reducido de candidatos a Senador aglutinan –en los sublemas en los que compiten- a una cantidad mayor de candidatos/listas pertenecientes a otra/s categoría/s electoral/es, quienes –al mismo tiempo- coordinan sus postulaciones únicamente con ese conjunto reducido de candidatos a Senador.

• *Preeminencia de una categoría electoral local en la estructuración de la competencia electoral intrapartidaria:*

- Número de veces que un conjunto reducido de candidatos a Intendente aglutinan –en los sublemas en los que compiten- a una cantidad mayor de candidatos/listas pertenecientes a otra/s categoría/s electoral/es, quienes –al mismo tiempo- coordinan sus postulaciones únicamente con ese conjunto reducido de candidatos a Intendente.

Número de veces que un conjunto reducido de listas de candidatos a Concejales aglutinan –en los sublemas en los que compiten- a una cantidad mayor de candidatos/listas pertenecientes a otra/s categoría/s electoral/es, quienes –al mismo tiempo- coordinan sus postulaciones únicamente con ese conjunto reducido de listas de candidatos a Concejales.

5. Desagregación de la estrategia metodológica general: propuesta de posibles técnicas de recolección y análisis de los datos

Habiendo identificado y definido las categorías y los indicadores que permitirían indagar el modo en que se estructura la competencia electoral intrapartidaria durante la vigencia del DVS en la provincia de Santa Fe, entendemos que también resulta beneficioso contribuir al debate disciplinario esbozando un conjunto –posible- de técnicas de recolección y de análisis que permitirían estimar las variables de estudio.

Como punto de partida en este proceso, es importante señalar la conveniencia de emplear diversas fuentes de información, tanto primarias como secundarias; y entre las que se perciben como elementales se destacan: archivos y registros electorales, documentos legislativos y estatales.

Como otro aspecto a destacar, y considerando la especificidad y el grado de complejidad que reviste el objeto de análisis, se juzga pertinente efectuar una triangulación metodológica entre métodos(Denzin, 1975). Esto implica la combinación de técnicas de análisis cuantitativas y cualitativas con el propósito de superar las limitaciones que presentan los métodos cuando son aplicados por separado y otorgar mayor confiabilidad y validez al proceso de investigación.

En efecto, en primer lugar y para dar cuenta del fraccionamiento partidario concentrado y del fraccionamiento partidario diversificado, surge la alternativa de emplear la observación de archivos y registros electorales como técnicas de recolección de datos. Luego, los datos obtenidospodrían ser analizados aplicando las técnicas del análisis documental y del análisis estadístico descriptivo, y a fin dealcanzar una interpretación más acabada de los resultados obtenidos, se podría utilizar–articuladamente- el análisis de redes como herramienta de visualización y representación gráfica de dichos resultados.

Posteriormente, para complementar la indagación referida al fraccionamiento y abordar los aspectos vinculados a la capacidad de aglutinación (preeminencia) de las distintas categorías electorales y a la existencia de pautas de comportamiento repetitivas (formas homogéneas) en la estructuración de la competencia electoral intrapartidaria, sería propicio utilizar como técnicas de recolección, la observación de archivos, documentos legislativos y estatales. Aquí surge nuevamente la alternativa de emplear las técnicas del análisis documental y del análisis estadístico descriptivo y luego, complementar los resultados obtenidos aplicando herramientas de visualización gráfica, principalmente gráficos y sistemas de información geográfica.

6. Consideraciones finales

En el inicio de este trabajo sostuvimos que nuestra principal motivación residía en presentar un conjunto de avances de investigación vinculados al modo en que se estructura la competencia electoral intrapartidaria a nivel subnacional durante la vigencia del DVS en la provincia de Santa Fe, poniendo en evidencia la necesidad de generar nuevas categorías e instrumentos de análisis o adaptar los ya utilizados tradicionalmente, pretendiendo –de este modo- contribuir al debate disciplinario sobre el tema.

Luego de reseñar el objeto de investigación, se dedicó un apartado a la presentación de las principales perspectivas teóricas que abordan la interacción entre partidos políticos y sistemas electorales y seguidamente, se expuso un compendio bibliográfico sobre el sistema electoral de DVS,con el propósito de conocer lo indagado hasta el momento y reflexionarsobre el aporte de nuestra investigación a la comprensión de este tema. A continuación, se identificaron y describieron las principales características del texto normativo que dio origen al DVS en Santa Fe, vislumbrando principalmente sus particularidades.

En este recorrido se pretendió demostrar que las características específicas que adoptó el DVS en Santa Fe (particularmente en lo que refiere a las condiciones para la sumatoria de votos, los requisitos para la presentación de candidaturas, las pautas para la formalización de alianzas, el tipo de boleta utilizada, entre otros) tornan acotados las categorías e instrumentos de análisis que tradicionalmente son empleados en los estudios sobre el tema. En consecuencia, se consideró conveniente reflexionar y repensar aspectos ligados al proceso de definiciónde variables y construcción de indicadores y sugerir posibles de técnicas para su análisis.

Entendiendo que la investigación politológica puede y debe -indefectiblemente- adaptarse y readecuar categorías, indicadores y técnicas de análisis a fin deobtenerexplicaciones más “ajustadas” a los diferentes contextos y coyunturas subnacionales, esperamos haber generado el punto de partida para una nueva discusión sobre este tema.

Bibliografía

Archivo del Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe (1990). “Ley N° 10.524”, Santa Fe, Argentina.

Archivo del Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe (2002). "Ley N° 12.079", Santa Fe, Argentina.

Archivo del Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe (2003). "Ley N° 12.121", Santa Fe, Argentina.

Benoit, K. (2007). Electoral laws as political consequences: explaining the origins and change of electoral institutions. *Annual Review of Political Science*, vol. 10, 363-90.

Blando, O. (2002). *Derecho y política. De la ley de lemas a la reforma política y constitucional en Santa Fe.*Rosario, Argentina: Juris.

Boix, C. (1999). Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advance democracies. *American Political Science Review*, vol. 93, N° 3.

Botinelli, O. (1999). Factum. Disponible en: http//:factum.com.uy. Fecha de consulta: Enero de 2009.

Buquet, D. (2003). El Doble Voto Simultáneo. *Revista SAAP*, vol.1, N° 2.

Buquet, D., Chasquetti, D., & Moraes, J. A. (1998). *Fragmentación política y gobierno en Uruguay ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo, Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Calvo, E., &Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral.* Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

Colomer, J. (2005). It´s parties that choose electoral systems (or, Duverger´s laws upside down). *Political Studies*, vol. 53, 1-21.

Cox, G. (2004 [1997]). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten.* Barcelona, España: Gedisa.

De Luca, M. (2010). Elecciones y sistemas electorales. En L. Aznar & M. De Luca (Comps.), *Política, cuestiones y problemas. Buenos Aires, Argentina: CENGAGE.*

Denzin, N. 1975. *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods.* Chicago: Aldine Publishing Company.

Duverger, M. (1961 [1951]).*Los partidos políticos.*México: Fondo de Cultura Económica.

Ferreira Rubio, D. (1990). La Ley de lemas y sus efectos. En L. Aznar & M. Boschi (Comps.), *Los sistemas electorales. Sus consecuencias políticas y partidarias. Buenos Aires, Argentina: FUCADE.*

González, L. E. (1991). Legislación electoral y sistema de partidos: el caso uruguayo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 4.

Grumm, J. (1958). Theories of electoral systems. *Midwest Journal of Political Science*, vol. 2, N° 4.

Katz, R. (1980). *A theory of parties and electoral systems.* Baltimore, Estados Unidos: Johns Hopkins University Press.

Lijphart, A. (1985). The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey. *Electoral Studies*, vol. 4:1, 3-14.

Lijphart, A. (1990). The political consequences of electoral laws, 1945-85. *American Political Science Review*, vol. 84, N° 2.

Lipset, S. M., & Rokkan, S. (1992). Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. En A. Batlle (Ed.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*. *Barcelona, España: Editorial Ariel.*

Monestier, F. (1999). Partidos por dentro: la fraccionalización de los partidos en el Uruguay (1954-1994). En L. E. González, F. Monestier, R. Queirolo & M. Sotelo Rico (Eds.), *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*. *Montevideo, Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria.*

Mustapic, A. M., Scherlis, G., & Page, M. (2011). De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente. *Documento de Políticas Públicas – CIPPEC,* Recomendación N° 90.

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.*

Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Panozzo, M. (2003). Ley de lemas, partidos políticos y gobernabilidad. *Trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Rio Cuarto, Córdoba.*

Pérez Pérez, A. (1970). *La Ley de Lemas*. Montevideo, Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria.

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. Documento de trabajo, Proyecto ARG//00/007, Apoyo al Programa de Reforma Política, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Argentina.

Puig, L. (2003). Santa Fe: continuidades y cambios en el mapa político durante el período 1983-1999. *Trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Rosario, Argentina.*

Rae, D. (1967). *The political consequences of electoral laws.*New Heaven, Estados Unidos: Yale University Press.

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.

Reynoso, D. (2004). Las desventajas del Doble Voto Simultáneo y Acumulativo. Argentina en perspectiva comparada. *Perfiles Latinoamericanos*, N° 24.

Rial, J. (1985). *Las reglas del juego electoral en Uruguay y sus implicancias*.Montevideo, Uruguay: CIESU.

Riker, W. (1976). The Number of Political Parties: A Reexamination of Duverger's Law. *Comparative Politics*, vol. 9, N° 1.

Robin, S. (1994). Ley de lemas y dinámica del sistema de partidos en la Provincia de Santa Fe. *Estudios Sociales,* N° 6.

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).Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.

Sartori, G. (1969). From the Sociology of Politics to Political Sociology. *Government and Opposition*, 4:195–214.

Sartori, G. (2005 [1980]). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid, España: Alianza Editorial.

Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid, España: Alianza Editorial.

Taagepera, R. (1999). The number of parties as a function of heterogeneity and electoral system. *Comparative Political Studies*, vol. 32, N° 5.

Taagepera, R. (2003). Arend Lijphart´s dimensions of democracy: logical connections and institutional design. *Political Studies*, vol. 51.

Taagepera, R. (2009). Electoral systems. En C. Boix, & S. Stokes (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.*

Taagepera, R., & Shugart, M. S. (1989). *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*.New Haven, Estados Unidos: Yale University Press.

Toppi, H. (2009a). *El diseño electoral como política pública: estudio de la ley de lemas en la provincia de Santa Fe (1991-2003) de acuerdo al modelo secuencial* (Tesis de Maestría). Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

Toppi, H. (2009b). Los sistemas electorales y su impacto en la relación representante-representado: el proceso de la ley de lemas en la Provincia de Santa Fe. *Trabajo presentado en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Santa Fe, Argentina.*

Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe (1991). "Acordada N° 2", Santa Fe, Argentina.

Tula, M. I. (2009). *La Ley de Lemas en Argentina* (Tesis de Doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Vernazza, F. (1989). Minoristas, mayoristas y generalistas en el sistema electoral uruguayo. *Revista de Ciencia Política*, N° 3.

Los Libros de la Buena Memoria. Hacia una reconstrucción identitaria de Barrio Tablada

LAURA VENTURINI
Universidad Nacional de Rosario. Bachillerato Popular La Tablada

Resumen

Este trabajo se propone identificar las múltiples y simultáneas construcciones de identidades y subjetividades que se desarrollan en un barrio emblemático de la zona sur de la ciudad Rosario, Barrio Tablada. Esta investigación se sostiene en un análisis y un discurso situado (Dussel, 2005), que atiende especialmente a los factores de contexto y a las condiciones territoriales del entorno, es así que se focaliza en los procesos económicos, sociales y políticos propios de Barrio Tablada, uno de los barrios históricamente más estigmatizado de la ciudad. En ese sentido, se sustenta en una ecología de los saberes que permite reconocer la pluralidad epistemológica; la existencia de una diversidad de conocimientos y de formas de interpretar al mundo que están interconectadas (Boaventura de Sousa Santos, 2009).

Esta investigación, además, está atravesada por la discusión de la definición de lo público y la intervención de la estatalidad en ese proceso y en esa dimensión problematizadora se constituye el desafío epistemológico de pensar lo público más allá del Estado.

En su desarrollo, este trabajo se centra en dos experiencias territoriales concretas (Bachillerato Popular Tablada y Biblioteca Popular C.C. Vigil) identificada con dos momentos históricos diferenciales: uno que involucra la primera parte del siglo XX y el otro, delimitado en los últimos 20 años en la ciudad de Rosario. El anclaje en dos instituciones territoriales contribuye para evidenciar la existencia de identidades subterráneas y de procesos invisibilizados de construcción de identidad.

El análisis realizado permitió reconstruir continuidades en la construcción de identidades invisibilizadas en este barrio e identificar como han convivido y crecido a la par que las otras múltiples caras del barrio.

Palabras clave: Territorio / Barrio Tablada /Educación

Esta comunicación expone una primera parte de un trabajo investigativo [1] (aún en proceso) que se propone identificar las múltiples y simultáneas construcciones de identidades y subjetividades que se desarrollan en un barrio emblemático de la zona sur de la ciudad Rosario, Barrio Tablada. Esta investigación se sostiene en un análisis y un discurso situado (Dussel, 2005) y, en esa línea, atiende especialmente a los factores de contexto y a las condiciones territoriales del entorno.

Los objetivos más específicos que direccionan la búsqueda de diversas fuentes (testimoniales, documentos y materiales de las instituciones, fuentes periodísticas, históricas y literarias) y la recolección de datos son :*identificar marcas identitarias* que permitan analizar- desde una perspectiva socio-histórica--las tramas socio-políticas que subyacen en uno de los barrios históricamente más estigmatizados de la ciudad de Rosario, Barrio Tablada y, a su vez, *reconstruir, reconocer, visibilizar algunas historias de resistencia y construcción de identidad, cultura y subjetivi-*

1 Esta investigación se inició en el marco de una cátedra electiva "Espacio y Sociedad" de la Licenciatura de Ciencias Políticas de la Universidad de Rosario en el año 2014 y fue retomada en el marco de un espacio de investigación formado por docentes-investigadores del Bachillerato Popular Tablada. (2017 y continúa). Este pasaje en la identidad de la intervención fue muy productivo (de estudiante investigadora a docente- investigadora del Bachillerato Popular La Tablada) para construir una mirada ubicada en un lugar particular que, conoce no de lo real si no de nuestra intervención en él (Boaventura de Santos: 2009).

dades que se han desarrollado en este barrio paralelamente a todos estos procesos de estigmatización.

Estos objetivos se elaboraron teniendo en cuenta que "Esas culturas han sido en parte colonizadas, pero en la mejor estructura de sus valores han sido más excluidas, despreciadas, negadas, ignoradas más que aniquilada. (...) Esa "exterioridad" negada, esa alteridad siempre existente y latente indica la existencia de una riqueza cultural insospechada, que lentamente renace como las llamas del fuego de las brazas sepultadas por el mar de cenizas centenarias del colonialismo. Esa exterioridad cultural no es una mera "identidad" sustantiva incontaminada y eterna. Ha ido evolucionando ante la Modernidad misma; se trata de una "identidad" en sentido de proceso y crecimiento pero siempre como exterioridad. (...) Por no ser modernas esas culturas tampoco pueden ser "post"-modernas. Son Pre-modernas (más antigua que la modernidad), coetañas a la Modernidad y próximamente transmodernas." (Dussel op.cit:17).

Este supuesto resulta fundamental para comprender la multiplicidad de procesos y de historias que existen en un mismo territorio, específicamente en barrio Tablada; y para reconocer como las experiencias de resistencias construyen su identidad de manera procesual y reactiva ante las mismas difíciles realidades y discursos hegemónicos que se construían alrededor del barrio.

Se inicia, así, un inevitable trabajo de memoria que es entendido como un proceso de construcción social donde se juegan relaciones de poder y se nutre de la definición de cada actor respecto de lo que va a mirar. En ese sentido, el desafío fue y sigue siendo poder encontrarse con esas esas historias invisibilizadas, que han crecido al calor de las múltiples caras del barrio, sin dejar de reconocer que no se trata de una historia disociada de los cambios, políticas y de esas "características negativas" que repercutieron en Tablada.

La reconstrucción de la historia vivida y percibida por distintos actores sociales nos derivó a otra problematización: ¿cuáles son las instituciones válidas de construcción de lo público que se constituyen como espacios legítimos de socialización? Y en ese marco, se construyeron preguntas que orientaron la dirección del análisis ¿el Estado, en sus múltiples niveles y dimensiones, se constituye como el único actor que construye instituciones públicas? ¿Experiencias nacidas desde otros espacios de organización pueden ser llegadas a ser consideradas, social y legalmente, como instituciones públicas?

En relación con los objetivos de la investigación se decidió focalizar en dos momentos históricos emblemáticos del barrio Tablada: la primera parte del siglo XX con las primeras estigmatizaciones y representaciones de Tablada; el lugar don-

de se depositaba "lo enfermo, lo sucio" y en donde surge la experiencia de la "Biblioteca Popular C.C Vigil", nacida como una propuesta de biblioteca vecinal que se conforma como un proyecto de intervención educativa, social y cultural. Y un segundo momento: los últimos 20 años de la Ciudad de Rosario marcados por el crecimiento del narcotráfico y su consecuente influencia en la estructura de los barrios periféricos de la ciudad. Este momento histórico ubica a Tablada como uno de los barrios donde ciertas realidades se viven más crudamente. Sin embargo, entre pasillos, corridas y una estigmatización creciente del barrio, nace la experiencia del Bachillerato Popular Tablada, una escuela secundaria que surge de una organización social. El anclaje en dos instituciones territoriales contribuye para evidenciar la existencia de identidades subterráneas y de procesos invisibiliza dos de construcción de identidad. A partir del análisis reflexivo de los procesos identificados se puede intentar desentrañar la puja constante que existe entre los diferentes actores, que intervienen en este territorio, por apropiarse y por dotar de sentido y significación a este barrio.

Tablada, historia de vacas y de locos

Tablada es un barrio que se encuentra enclavado en el Distrito Sur de la ciudad de Rosario. Sus límites pueden definirse entre el boulevard 27 de febrero al norte, el rio Paraná al este, Avenida San Martin al oeste, mientras que el límite sur se ha ido desplazando junto con el matadero municipal. El nombre de Tablada proviene de los corrales en que se ubicaba al ganado que iba a ser sacrificado en el matadero. Es necesario para entender en qué contexto se inscribe el matadero ubicado en este barrio es correcto ubicarlo dentro del desarrollo de la ganadería a fines de 1800. Esta consideración nos fuerza a analizar a Tablada en el marco de un país, Argentina, que se insertó en el sistema mundo a través de un modelo agroexportador que derivó en la integración en el mercado mundial a partir de la exportación de materias primas e importación de distintos productos manufacturados. Esta salvedad no es menor, ya que nos detendremos a analizar un caso local de la Ciudad de Rosario sin olvidar los condicionamientos que el sistema-mundo capitalista ejerce sobre los territorios.

Desde estas consideraciones, también debe tenerse en cuenta que el proceso de instalación de industrias que se inicia en este barrio está interrelacionado con un contexto histórico marcado por un proyecto de industrialización nacional, variable

fundamental para entender la característica poblacional que ubicaba a Tablada como un barrio de trabajadores obreros.

María Mercedes Moreno en su texto "Entre reses y rieles: Una mirada actual de los inicios del barrio Tablada" (2013) reconoce tres acontecimientos que empiezan a configurar lo que luego será la primera estigmatización de Tablada: en 1874 la apertura del Matadero Municipal, en 1876 la instalación del Vaciadero Municipal y ya en 1888, la construcción del ferrocarril. La confluencia de estos hechos derivó en la caracterización de "depositario de lo desagradable".

A estas primeras instituciones se les suma en 1891 el Buen Pastor (una cárcel de mujeres iniciativa de la Sociedad Damas de Caridad para alojar a mujeres delincuentes), en 1888 el Asilo de ancianos y dementes (por iniciativa de la Sociedad de Beneficencia, luego se *transformará en 1934 en el Hogar de Ancianos y en 1974 en el Hospital Geriátrico*), el asilo "San Vicente de Paul" para ancianas solas y en 1951 el Gerontocomio Municipal "Abanderado Grandoli".

Todas estas instituciones se constituían como "entidades de contención para aquellos a quienes había que sacar de vista de la ciudad y que necesitaban cuidados especiales" (Moreno, op.cit) Es así, como se va ampliando el margen de las "cualidades" que se le otorgaban al barrio: ahora también era depositario de aquellas cosas que el centro no podía, ni quería contener. No debemos olvidar que todas estas nuevas instituciones en Tablada no fueron solo consecuencia de un "flujo social e histórico" que avanzaba sino que fue consecuencia de una determinada planificación urbana pensada desde los gobiernos y sus consecuentes decisiones políticas.

Sin embargo, es necesario recuperar otras experiencias que también han construido improntas propias de barrio Tablada, como las primeras organizaciones de trabajadores de esas nuevas industrias con una orientación ideológica comunista y anarquista (con el objetivo de búsqueda y defensa de los derechos laborales y con una gran participación política), las organizaciones sindicales y la emergencia del trabajo barrial en manos de las vecinales. También, en estos años se inicia lo que será el club Central Córdoba que se instituye como un polo social, cultural y deportivo y genera referencias de otra índole hacia el resto de Rosario (por ejemplo con la figura mítica del Trinche – Tomás Felipe Carlovich-). No debemos olvidar, la resistencia obrera-peronista de los años 55, que queda marcada por la consigna de "Villa Manuelita resiste" e inclusive alguna pintada en plena dictadura que decía " Los yanquis, los rusos y las potencias reconocen a la Libertadora. Villa Manuelita no".

En esa construcción de otros símbolos que constituirían a Tablada "otros locos" fundan la Biblioteca Popular Constancio Vigil que poco a poco se erigirá como una de las experiencias culturales y educativas más reconocidas de América del Sur.

Esta experiencia comenzó en el marco de una Asociación Vecinal del Barrio, terminando en la creación en 1944 de una subcomisión específica para la organización de la biblioteca. Ya en el año 1959, la Biblioteca Vigil toma existencia autónoma y empieza a expandir su trabajo territorial desde diferentes dimensiones: el folklore, los títeres y el cine en la calle son protagonistas de ese momento. Uno de los trabajos más importantes por la que es reconocida La Vigiles el desarrollo en materia educativa que comienza en 1961 con la creación del primer jardín de infantes y se fue complementando con la editorial, la escuela primara, la escuela secundaria y la universidad popular.

Esta experiencia era distinguida por un lado, por una concepción particular de educación que se basaba en el diálogo permanente, tanto con los padres, madres docentes y directivos/as como con los/as alumnos/as, caracterizándose así misma como "una escuela de puertas abiertas". La experiencia creció hasta convertirse en "una forma de vida, cooperar, ser solidarias, dar una educación de avanzada, que se hizo eje de un importante intercambio con los centros científicos del mundo. Todo realizado por gente común para gente común", tal como lo documentan las palabras encomilladas de Augusto Duri extraídas del video "Historia de la biblioteca Vigil de Rosario".

Por el otro, otro elemento que la caracterizaba era su particular inserción en el barrio y el aporte a la construcción de una imagen diferente de la Vigil (y de Tablada) en la ciudad, inclusive expandida hasta en Sudamérica. En ese sentido, "Esta experiencia fue vivida tanto por sus vecinos como por quienes participaban de ella como un salto de las fronteras barriales. Este salto aparece con mayor énfasis en dos características: una física, el edificio, y otra de carácter simbólico: las rifas y el prestigio de su proyecto cultural y pedagógico" (Tessore López, 2013: 95).

En estos años la biblioteca llegó a tener 21.000 socios. Sin embargo, en 1976 se inicia el último golpe de estado en nuestro país y la Vigil no obedecía a los cánones de vida impuesta por este régimen. Es así que en febrero de 1977 la Vigil fue intervenida por el decreto 924/77 por el entonces capitán de corbeta Esteban César Molina. La excusa fue intervenir para "regularizar" económicamente a la institución que tenía un déficit económico a partir de los premios que debía pagar de las rifas. Las voces de los actores sociales de este proyecto y su relación con las variables del contexto nos permite analizar la significación de esta intervención y contundente censura de una experiencia que impulsaba la construcción de subjetividades críticas y transformadores, que claramente desentonaban con los paradigmas de la clase gobernante. Al pensar en este momento vuelven las palabras de Dussel "han sido más excluidas, despreciadas, negadas, ignoradas más que aniquilada" para dejarnos

el interrogante de ¿Qué pasa cuando esas culturas alternativas toman visibilidad e irrumpen sobre el terreno de esa cultura dominante? ¿Se vuelve más imprescindible aniquilar, destruir que solamente ignorar?

Narcotráfico, violencia ¿y algo más?

Desde la última dictadura militar a esta parte, Tablada ha sufrido un proceso de desestructuración del barrio obrero y ha aparecido en el barrio el narcotráfico como una salida económica para algunos, como un formador de cultura y como un articulador de identidades para otros.

"Islas de fantasía, por un lado, hijas directas del sojalismo exacerbado y el obsceno negocio inmobiliario con casi 80 mil departamentos vacíos mientras hay 50 mil familias sin vivienda digna; isla de pesadillas, donde el narcotráfico ocupó el espacio que devino del saqueo del perfil obrero, industrial, ferroviario y portuario de la región, principales características de los años setenta; e islas brumosas, donde se pelea todos los días por mantener algo de la mitología de la clase media urbana, por otro." (Del Frade, 2013)[2] La cita del periodista nos permite encontrarnos con una realidad que tiene su revés y su contrapunto necesario. Tablada es señalada como lo peligroso, como uno de los lugares donde se enclava el narcotráfico. Ahora bien, este barrio se convierte en una existencia necesaria para que exista todo el Rosario vendible al turismo, la costanera al lado del río, los grandes edificios y la ciudad atractiva. Esta paradoja puede precisarse con el análisis que produce Quijano. Este investigador postula que no es posible pensar la modernidad, asociada a países europeos de "un primer mundo" sin referirnos a la colonialidad, relacionado a los procesos de colonización que brindaron y posibilitaron aquella realidad moderna; es así que se entienden como dos caras de un mismo fenómeno.

Así, en ese contexto, Tablada empieza a ser caracterizado y marcado por la muerte, el narcotráfico y la violencia. En noviembre del 2012, el diario Tiempo Argentino tituló una nota "Cómo es sobrevivir en La Tablada, en el barrio más peligroso de la Argentina" con un detallado relato de los peligros del barrio.

Los diarios locales imprimen notas semanalmente que relacionan a Tablada con los policiales, una búsqueda en diarios como "La Capital" responden a Tablada con titulares como: "La madre de un joven asesinado en 2013 fue ultimada a balazos en

---

2 Del Frade, Carlos (2013): *Villa Moreno y los últimos cuarenta años de historia. La parábola del Trinche.* En: Soldaditos de nadie. Jere, Mono y Patóm. Crónica de una lucha. Puño y letra. Rosario.

su casa", "Murió un muchacho de 22 años baleado el domingo pasado en el barrio La Tablada", entre tantos. Si nos preguntáramos qué características resaltan estas notas del barrio nos encontraríamos con el carácter peligroso del barrio y el accionar de las bandas que lucran con la venta de sustancias psicoactivas, jóvenes con falta de expectativas, horizontes y futuro, entre otras.

Resulta clave reconocer que los territorios son terrenos de disputas. "El territorio está vinculado *siempre* con el poder y con el control de procesos sociales mediante el control del espacio. La desterritorialización *nunca puede disociarse de la reterritorialización*, y puede tener tanto un sentido positivo cuanto negativo." Y para poder ver ese poder, es necesario observar "las formas espaciales de reproducción de la sociedad" en las que "se puede identificar las relaciones de poder allí involucradas y, con ellas, también los procesos de des-reterritorialización." Resulta importante no olvidar estas definiciones que "nos ofrece también la posibilidad de concebir la resistencia, no ya como el "otro" o lo opuesto del poder, sino como un constituyente de las relaciones de poder"(Haesbaert, 2012).

A partir de este razonamiento, este trabajo retoma el concepto de multiterritorialidad que propone Haesbaert para entender las diferentes construcciones del territorio dentro de un mismo territorio. Son esos diversos intentos de dotar de sentido a los espacios los que están en constante disputa y conviven, atravesando a los que habitan ese espacio.

No es posible negar la influencia del narcotráfico y sus consecuencias en la configuración territorial y de identidades. Pero es necesario recuperar el "mientras tanto…", lo que pasa durante. Mientras tanto, la Biblioteca Popular Pocho Lepratti sigue construyendo, un grupo de jóvenes del CCB crean y producen un video contando cómo ven ellos a Tablada ("Mucho palo pa' que aprenda"). Mientras tanto, nace una nueva experiencia educativa.

En 2013 nace el Bachillerato Popular Tablada, como una iniciativa impulsada por una organización social (Movimiento 26 de Junio – Ciudad Futura) frente a una necesidad territorial. "Esta experiencia en Rosario, se enmarca en un fenómeno nacional que desde los años 90 es impulsado por organizaciones territoriales, movimientos sociales y empresas recuperadas, que tiene como principal objetivo crear e imaginar una nueva forma de pensar y construir la educación. Los Bachilleratos Populares se constituyen como nuevas estrategias para fortalecer y complementar la educación pública y gratuita."[3]

---

3 Extraído de *Carta de presentación*. Bachillerato Popular Tablada (2014). Rosario.

Esta experiencia parte de intentar interpretar los cambios en el barrio y la complejización de su estructura, entendiendo que muchos jóvenes no asisten a la escuela tradicional, no solo porque no se sienten atraídos, sino también porque el barrio esta signado por "fronteras invisibles" que hacen que caminar por ciertas calles, cuadras signifiquen poner en peligro la propia vida.

Educación para la transformación

A partir de este breve recorrido por la historia de La Tabladapodemospensar las dos experiencias educativas del barriocomo dos experiencias que buscan desafiar esa colonialidad del saber, del ser y el sentir que se instituyen a partir de una matriz colonial, moderna, patriarcal que ubica saberes, conocimientos yformas de ser en un lugar subordinado e inferior (Mignolo: 2010).

El recorrido de la Biblioteca Popular C.C. Vigil y el Bachillerato Popular Tablada permite identificar ciertos elementos que se consideran como una continuidad en las experiencias de resistencia. Sin embargo, resulta preciso marcar algunas distinciones. Con este objetivo, podemos marcar que La Vigil ha logrado realmente una gran trascendencia más allá del barrio, logró ser una experiencia reconocida a niveles, incluso más amplio que el nacional; mientras que el Bachillerato Popular Tablada se constituye como una reciente experiencia que, aunque logra que algunos conozcan a el barrio desde otra perspectiva, todavía tiene corto alcance.

Tampoco podemos igualar las estigmatizaciones con las que cargaba Tablada en los momentos que surge una y otra experiencia. No es lo mismo, características negativas asociadas a lugares que generaban trabajo (geriátrico, frigorífico, matadero) que características relacionadas a la muerte de gran cantidad de jóvenes en el barrio.

Sin embargo, podemos detenernos en un denominador común :una idea de educación que intenta romper con una concepción hegemónica del saber. La Vigil se presenta como una experiencia que rompe con algunos patrones establecidos, por un lado tenía una concepción de educación basada en el diálogo permanente, tanto con los padres, docentes y directivos como con los alumnos, era una escuela de "puertas abiertas". Así, Checha Frutos rescata los dos tipos de enseñanzas que sucedían en la escuela: la formal, jardín de infantes, primaria y secundaria; y la no formal, la parasistemática representada por los cursos de la universidad popular. Partían de la idea de "Que la educación era permanente en el ser humano y que debía ser integral, es decir incorporarle otros conocimientos que la escuela común

por ahí no incorporaba, por otra parte la búsqueda del ser humano de ser responsable, democrático, responsable y conocedor de sus derechos y responsables pero a la vez crítico, de mirada profunda y lo más peligroso, que se consideró después, que eran opiniones. Que tuviesen los chicos, y los no tan chicos también, mucha autoestima para poder verter su opinión a temas diversos tanto de la actualidad como históricos."[4]

El Bachillerato Tablada, como una escuela secundaria, también declara que sus pilares tienen que ver con la producción de conocimiento crítico, que sirva como herramienta de conocimiento y transformación de la realidad. En varias de sus publicaciones, repiten que es un lugar para que docentes y estudiantes tomen protagonismo en la construcción de la escuela. Desde sus inicios busca lograr un conocimiento situado y contextualizado que sea una herramienta para la vida cotidiana. Esta nueva institución establece como objetivos poder contener las diversas realidades de Tablada, adaptando metodologías y estrategias. Parte de tomar estructuras organizativas propias de los movimientos sociales surgidos luego del estallido del 2001, siendo características de estas las practicas asamblearias, autogestionarias y horizontales.

De esta manera, ambas experiencias proponen un lugar diferente del docente que rompe con las estructuras tradicionales y habituales de las escuelas tradicionales. Y proponen el conocimiento no solo desde lo teórico, sino también como acción y práctica, así "el conocimiento-como-intervención-en-la-realidad es la medida de realismo, no el conocimiento-como-una-representación-de-la-realidad. La credibilidad de una construcción cognitiva es medida por el tipo de intervención en el mundo que ésta permite o previene" Boaventura de Sousa (2009:187).

Otro de los elementos, es que ambas experiencias estuvieron construidas y trabajaban con personas habitantes de Tablada. Podemos preguntarnos por qué este elemento se vuelve relevante. Desde la colonización, siempre han existido categorías que han clasificado y jerarquizado socialmente a la población, codificando las diferencias. Quijano lo explica muy bien con el concepto de raza. Sin embargo, esas categorías han ido mutando, y el sujeto considerado como inferior, que carga con ciertas características negativas, es hoy lo que Zaffaroni llamara la "clase peligrosa" determinada a partir de una selección de patrones socioeconómicos, culturales y corporales que establecen la mayor o menor pertenencia a la sociedad urbana formal. Como una clase, hoy identificada con esos jóvenes perdidos, que no corres-

4 Extracto exposición Checha Frutos en 1º Actividad del Programa de Difusión Cultural de la Nueva Etapa de la Biblioteca Popular Constancio C. Vigil - Política y Educación - Viernes 2 de Noviembre de 2012

ponden con "el buen vecino blanco, decente y profesional, no son héroes y sus vidas no tienen fines políticos, son vidas sin trascendencia" (Colectivo de Juguetes Perdidos, 2010). En el caso de Tablada, esa determinación de las clases peligrosas se asocia inmediatamente con la estigmatización de los territorios, consideradas como zonas peligrosas a partir de una supuesta relación entre pobreza y delito.

Frente a estas consideraciones , ambas experiencias parten de resignificar la visión de las personas que viven en este barrio, no son esa" clase peligrosa" , son mujeres y hombres con capacidad de opinar, participar, crear y construir. Según Harbester (2012) "para construir un nuevo territorio hay que salir del territorio en que se está, *o construir allí mismo otro distinto."* Y en esa identidad se desarrollan y constituyen estas experiencias: construir el nuevo territorio y el nuevo sujeto a partir de rearticular lo existente.

Lo público más allá del Estado

Experiencias educativas que trascienden los límites de los contenidos básicos de una escuela tradicional, que ofrecen lugares para ser, para pensar, para debatir, para crear. Escuelas gratuitas, abiertas a todos, con énfasis en la inclusión e integración. Escuelas públicas. Todas estas palabras caracterizan las dos experiencias que vimos, sin embargo ninguna provino y es sostenida (ni financiera ni humanamente) por el Estado (en cualquiera de sus múltiples caras).

Se convierte en un desafío epistemológico pensar lo público fuera del Estado, finalmente qué es lo que determina lo público, podríamos decir que es aquello que es de todos, que funciona en beneficio de un conjunto, de un todo, de una población. Aun así, teniendo en cuenta esta concepción extendida aún queda el interrogante de ¿Quién debe reconocer qué instituciones son públicas?

La Vigil, fue reconocida y apropiada por el Estado solo en el momento de su intervención en la época de la dictadura militar; todos los años de esplendor de la institución, de la profundización de su trabajo y la construcción de su referencia se dio bajo el título de "Escuela de gestión privada" financiándose con grandes rifas (extendidas y popularizadas por toda la provincia de Santa Fe).

Los Bachilleratos Populares históricamente han emprendido una lucha por ser reconocidos dentro de la educación pública, sin embargo generalmente han sido relegados a escuelas de gestión privada o no han sido reconocidas legalmente. Será que quizás estas experiencias puedan ser vistas desde la lente de Boaventura de Santos , quien nomina lo que es producido como no-existente, como aquello que es

excluido por encontrarse más allá del universo que la concepción aceptada de inclusión considera su otro.

Se abren nuevamente los interrogantes ¿Qué no permite que sean reconocidas como escuelas públicas? Una modesta hipótesis tiene que ver con pensarlas como experiencias que rompen con esa manera universal que deben ser las escuelas. Esa manera que ha dominado y que si es reconocida por los diferente estamentos gubernamentales, es un forma que determina solo una manera de educar, una manera de relación docente-estudiante donde existe alguien que sabe, que reflexiona y que emite opiniones y alguien que va a aprender sin saberes previos para aportar. Por otro lado, categorizar a aquellos proyectos socio-educativos que no se adaptan a los modelos instituidos como "gestión privada" también es una forma de invisibilizarlas particularidades a estas historias y prácticas.

Resulta necesario romper con las dicotomías emergentes de estas experiencias que se contraponen con la escuela que todos conocemos y en la que nos hemos formado. Son experiencias que se complementan, que buscan nuevas estrategias frente a realidades complejas y en constante transformación, que extienden los procesos educativos a diferentes dimensiones.

Igualmente, son instituciones que, por más que se basen en proceso de autogestión, precisan y piden un reconocimiento estatal que pueda permitirles contar con mayor financiamiento. El caso de los bachilleratos es evidente. Aunque se diferencian de las escuelas tradicionales en sus métodos, formas de enseñanza, exigen, luchan por un reconocimiento del Estado que les permita tener títulos oficiales y salarios docentes.

Consideraciones finales

El análisis de los datos y sus relaciones se encuadra en la consideración de una "ecología de saberes" que se basa "en la idea pragmática de que es necesario revalorizar las intervenciones concretas en la sociedad y en la naturaleza que los diferentes conocimientos pueden ofrecer"[5].

Sin embargo, a la par en el recorrido se va construyendo la noción de pensar los territorios como algo abierto, como algo en constante dinamismo, con apropiaciones y reterritorializaciones. No podríamos decir que Tablada es solo experiencias

alternativas de resistencia, pero tampoco podríamos decir que este barrio es lugar de lo enfermo, lo sucio o lo peligroso.

El trabajo nos pone en cuestión la idea de pensar los territorios en blanco o negro, nos permite pensar matices, complejidades de actores, interés y significaciones que se desenvuelven en él.

En ese sentido, nos parece importante poner el énfasis en la creación de Tablada, unir historias que no se ven unidas de antemano. Pensar el Bachillerato Popular de Tablada como continuidad de La Vigil es entender que las experiencias históricas dejan huellas en las subjetividades, en los espacios, en las practicas; que luego se reconfiguran y dan lugar a nuevas experiencias. Eso es lo que intenta materializar la foto de portada, un mural hecho por el espacio de jóvenes de Tablada de Ciudad Futura y jóvenes que hoy son parte de la reconstrucción de la Vigil siendo partes de la nueva comisión directiva. De alguna manera, las experiencias se encuentran y construyen una memoria común.

Este esfuerzo investigativo de construir una mirada compleja y dinámica de los territorios se encuadra en un trabajo crítico que entiende que resistencia política de este modo necesita tener un postulado de resistencia epistemológica."(...) "Eso significa que la tarea critica que se avisora no pueda estar limitada a la generación de alternativas. De hecho requiere un pensamiento alternativo de alternativas."(Boaventura de Sousa. *Op. Cit:189)*Es decir que se constituyen como lo que Boaventura de Santos va a llamar el pensamiento postabismal como el aprendizaje desde el Sur a través de una epistemología del Sur. Necesariamente nuestra forma de conocer se erige sobre una idea de "ecología de los saberes" que reconoce la pluralidad de conocimientos heterogéneos e interconectos, que nos lleva a reconocer diferentes tipos de saberes como válidos y como constructores de conocimiento.

Bibliografía

Colectivo Juguetes perdidos (2011): Todo crimen es político. En: Colectivo Juguetes Perdidos. Por Atrevidos: Politizaciones de la precariedad. Tinta Limón. Buenos Aires.

D'arrigo, Mariano. (2014, 18 de noviembre): Biblioteca Vigil 55 años. Portal de noticias Notas. Disponible en: http://notas.org.ar/2014/11/18/biblioteca-vigil-55-anos/

Del Frade, Carlos (2013): Villa Moreno y los últimos cuarenta años de historia. La parábola del Trinche. En: Soldaditos de nadie. Jere, Mono y Patóm. Crónica de una lucha. Puño y letra. Rosario.

Dussel, Enrique (2005): Transmodernidad e interculturalidad. Interpretación desde la Filosofía de la Liberación. UAM-Iz. México.

El Ciudadano (2012, 25 de febrero): Recordaron los 35 años de la intervención militar en la Vigil. Disponible en: http://www.elciudadanoweb.com/recordaron-los-35-anos-de-la-intervencion-militar-en-la-vigil/

Garcia, Natalia (2013): Historia sociocultural, política y educativa de la Biblioteca Popular. "Constancio C. Vigil" de Rosario (1933-1981).Tesis de Doctorado en Educación. Facultad de Ciencias de la Educación-UNR. Disponible en: http://www.scielo.org.ar /pdf/histed/v13n2/v13n2a07.pdf

Haesbaert, Rogerio (2012): Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. Conferenciaen el Seminario Permanente "Cultura y representaciones sociales" de la UNAM. México.

Koldorf, A.E., De Castro, R. y Tessore López, V. (2008): El barrio como espacio de interacción social. IX Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones. Posadas.

Mignolo, Walter (2010): Desobediencia epistémica: retorica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad. Ediciones del Signo. Buenos Aires.

Santos, Boaventura de Sousa (2009): Una epistemología del sur: la reinvención del conocimiento y la emancipación social. Siglo XXI, CLACSO. México.

Moreno, María Mercedes (2013) "Entre reses y rieles: Una mirada actual de los inicios del barrio Tablada". En: "Etnografía de Tablada: Memorias de proyecto de participación colectiva". UNR Editora. Rosario

Quijano, Aníbal (2000): Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina, en Lander, Edgardo (comp.): La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Julio, p. 246.

Revista cultural Ñ (2012, 22 de febrero): Una campaña para recuperar la biblioteca Constancio Vigil, saqueada por la dictadura. Diario Clarín. Disponible en: http://www.revistaenie.clarin.com/ideas/Biblioteca-Popular-Constancio-Vigil-Rosario_0_652135003.html

Rodriguez, Gaston (2012, 24 de noviembre): Como es sobrevivir en la Tablada el barrio más peligroso de la Argentina. Tiempo Argentino. Disponible en: http://tiempo.infonews.com/nota/96291/como-es-sobrevivir-en-la-tablada-el-barrio-mas-peligroso-de-la-argentina

Santos, Boaventura de Sousa (2009): Una epistemología del sur: la reinvención del conocimiento y la emancipación social. Siglo XXI, CLACSO. México.

Tessore López, V., Nuñez, C. y otros (2013): "Etnografía de Tablada: Memorias de proyecto de participación colectiva". UNR Editora. Rosario.

Zaffaroni, Eugenio (2005): Las clases peligrosas: el fracaso de un discurso policial pre-positivista. Rev. Secuencia, N° 51 pp 141-168

Eje 5: Estudios Latinoamericanos y Relaciones Internacionales

El rol de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en el ámbito de la Cooperación Iberoamericana en Ciencia y Tecnología

PALOMA CASTIGLIONE
FCH-UNICEN

NERINA SARTHOU
CONICET-CEIPIL-UNICEN/CIC

Resumen

La presente ponencia constituye un esfuerzo por explorar la labor de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), desde la creación del organismo hasta la actualidad, con el propósito de identificar su vinculación con Iberoamérica en el marco de la cooperación en ciencia y tecnología. Para ello, en primer término se presentan las concepciones teóricas que se emplearán luego en el análisis. En segundo lugar, se realiza una breve caracterización institucional del organismo internacional. En tercer lugar, se lleva a cabo una descripción histórica de su actividad enmarcada dentro de la política exterior española para, en cuarto lugar, hacer alusión a su desempeño en la promoción de políticas destinadas al fomento de la cooperación internacional en ciencia y tecnología. En suma, la presente ponencia se propone, primeramente, analizar el papel de la OEI en el ámbito de la cooperación iberoamericana en general para, posteriormente, centrar el análisis en la cooperación iberoamericana en ciencia y tecnología.

Palabras clave: Cooperación, OEI, Ciencia y Tecnología, Iberoamérica.

Introducción

La necesidad de resolver los problemas sociales que ocupan a Iberoamérica nos lleva a deducir que la cooperación iberoamericana se erige como una herramienta fundamental a la hora de hallar los medios de resolverlos. Lo que ha intentado Iberoamérica desde su consolidación como Comunidad -más allá de los vaivenes de la política exterior española- es reivindicar el papel cooperativo de los Estados Miembros fomentando el trabajo conjunto en aras del alcance de una equidad social y el desarrollo integral de la región. En este sentido, la cooperación en ciencia y tecnología -en particular- constituye uno de los medios esenciales para resolver aquellos problemas que preocupan a la sociedad iberoamericana en su conjunto. Tomando en consideración estos lineamientos podemos afirmar que -en términos de complementariedad de actividades- igualmente necesario es el accionar de los diferentes organismos que integran el Sistema Iberoamericano. En este escenario la labor de la OEI adquiere protagonismo puesto que se propone alcanzar un "estilo de investigación científica y tecnológica que pueda satisfacer simultáneamente la misión de aportar al avance del conocimiento y a la solución de los grandes problemas de la región" (OEI, 2014). De ahí que resulte interesante ahondar en el análisis de los orígenes que motivaron la configuración de la Comunidad y, en suma, el interés por resolver problemas comunes valiéndose de la cooperación en ciencia y tecnología.

La presente ponencia constituye un esfuerzo por explorar la labor de la OEI, desde la creación del organismo hasta la actualidad, con el propósito de identificar su vinculación con Iberoamérica en el marco de la cooperación en ciencia y tecnología. Para ello, en primer término se presentan las concepciones teóricas que se emplearán luego en el análisis. En segundo lugar, se realiza una breve caracterización institucional del organismo internacional. En tercer lugar, se lleva a cabo una descripción histórica de su actividad enmarcada dentro de la política exterior española para, en cuarto lugar, hacer alusión a su desempeño en la promoción de políticas destinadas al fomento de la cooperación internacional en ciencia y tecnología.

La influencia de los organismos internacionales en el sistema internacional

El estudio de los organismos internacionales (en adelante OI) ha sido, y sigue siendo visto, como un subcampo dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, de allí que puedan encontrarse en la literatura distintos enfoques para su

análisis. En un trabajo previo se realizó un recorrido por distintas perspectivas analíticas que se emplearon en el estudio de los OI desde los inicios de la disciplina en la década de 1920 hasta la década de 1980 (Sarthou, 2017). A continuación, se presenta una breve descripción que refleja cómo interpretan el rol de los OI los tres paradigmas centrales de la disciplina de Relaciones Internacionales: el neorrealismo, el institucionalismo neoliberal y el constructivismo.

Entendiendo que la corriente neorrealista deviene de la reestructuración del pensamiento realista, necesario es subrayar la importancia que adquieren en su teoría los intereses nacionales, la política de poder y la fuerza como medio para acrecentar la influencia y la seguridad. Desde la óptica del neorrealismo el mundo está compuesto por Estados egoístas que luchan entre sí- inmersos en un mundo anárquico- movidos por intereses contrapuestos. De ahí que, para el neorrealismo la cooperación no cumple ningún rol considerable y claro está en los postulados de Kenneth Waltz que los procesos cooperativos no tienen razón de ser en un sistema internacional caracterizado por la lucha constante por el poder entre unidades estatales egoístas. Si la estructura limita la cooperación, lo relevante para los Estados no es concretarla sino evitar la interdependencia que aquella genera (Waltz, 1988). En suma, alejándose de todo tipo de pauta ética o moral universal en las relaciones interestatales, los neorrealistas no otorgan relevancia al papel de las instituciones, las organizaciones internacionales y el derecho internacional. Es decir, la influencia de las normas y las organizaciones internacionales - como impulsoras de los procesos cooperativos y determinantes del comportamiento estatal- es nula para la corriente neorrealista.

En contraparte, el institucionalismo neoliberal presenta un mundo en el que la política internacional no es un tema exclusivo de los Estados sino que adquieren relevancia otros actores, tales como las instituciones, las organizaciones internacionales y los grupos de interés (Jiménez González, 2003). Según Robert Keohane- uno de los máximos exponentes del institucionalismo neoliberal- considerable es la influencia que las instituciones desempeñan en el accionar de los Estados y en la definición de las expectativas estatales, instituyéndose la cooperación como un elemento clave si pensamos en términos de procesos de negociación (Keohane, 1993). Por lo tanto, si ahondamos en comparaciones resulta evidente la contraposición existente entre los entendimientos que ambas teorías exponen acerca de la cooperación y de las organizaciones internacionales en el sistema internacional, entendidas estas últimas como motores de aquellos procesos cooperativos.

El constructivismo encuentra sus orígenes en el debate entre racionalismo y reflectivismo que tuvo lugar durante la década de 1980, reuniendo abordajes muy

variados y cuyo exponente central ha sido Alexander Wendt. Este paradigma resalta que neorrealistas y neoliberales han basado sus análisis compartiendo premisas propias del "racionalismo", ofreciendo exclusivamente una visión conductista y no así del papel que desempeñan las identidades y los intereses en la configuración del comportamiento. Entendiendo que la discusión entre ambas teorías giraba en torno al hecho de que la acción estatal se encuentra condicionada por la "estructura" (neorrealismo) o por el "proceso" (neoliberalismo), su propuesta partía de la escasa atención que se le concedía a las identidades y a los intereses de los actores participantes, limitándose al análisis del cómo se conducen y a qué resultados llegan (Calderón, 2016).

La idea central del enfoque constructivista es que los seres humanos viven en un mundo socialmente construido en donde se instituyen como los actores principales, producto de sus propias decisiones. De ahí que, este mundo en constante construcción, se configura a partir de la presencia de "agentes". El constructivismo establece que las relaciones humanas, al igual que las relaciones internacionales, son producto de pensamientos e ideas y no así de condiciones materiales. Es así que "cada identidad es una definición inherentemente social del actor basada en las teorías que los actores mantienen colectivamente sobre ellos mismos, y cada uno sobre los demás que constituyen la estructura del mundo social (Wendt, 2005: 8).

Para el constructivismo "las identidades estatales definen entonces a cada Estado" (Fagaburu, 2016: 18). En palabras de Wendt, "el proceso de construcción de identidades es un proceso de interiorización de nuevas interpretaciones del yo y del otro, de adquisición de nuevas identidades" (Wendt, 2005:26). En suma, cabe aclarar que para el constructivismo es considerable la incidencia que ejercen las instituciones en la transformación de los intereses y las identidades estatales- elementos clave a la hora de analizar procesos de cooperación. Tomando en consideración tal entendimiento podemos afirmar que el logro de la cooperación depende en definitiva de los diversos intereses y creencias, productos estos de la interacción entre los agentes.

Un trabajo pionero que empleó el enfoque constructivista para analizar el rol de un OI fue el de Martha Finnemore (1993) sobre el papel de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Según esta autora, la UNESCO tuvo el rol de enseñar y difundir ciertas normas y así ayudar a constituir el interés nacional del Estado para que adopte dichas medidas. Una década después, Finnemore junto a Barnett (2004) presentaron una obra que adopta como objetivo central explicar por qué los OI hacen lo que hacen. Para entender cómo trabajan los OI postulan como necesario realizar tanto un análisis histórico

como un análisis interpretativo. Las demandas de los Estados constituyen sólo uno de los componentes del comportamiento de los OI, es decir, que éstos son actores políticos con derecho propio que cuentan con sus propios recursos para afectar la acción política, alterando y siendo alterados por otros.

Partiendo de la base de que las identidades juegan un rol central en sus postulaciones, consideramos pertinente a la hora de analizar la cooperación y la interdependencia iberoamericana como producto de la existencia de una base identitaria común (Del Arenal, 2011), utilizar los postulados del paradigma constructivista ya que nos brinda las herramientas necesarias para entender las razones que llevaron a la progresiva configuración de una Comunidad como la Iberoamericana.

Presentación de la Organización de Estados Iberoamericanos

La OEI es un OI creado en 1949 -bajo la denominación de Oficina de Educación Iberoamericana- con el propósito de fomentar la cooperación iberoamericana en el área de la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología. De carácter gubernamental, se propone motivar procesos cooperativos en un contexto de desarrollo integral, democracia e integración regional. Los 23 países que integran la Comunidad Iberoamericana son considerados Estados Miembros de la organización: 20 Estados de habla castellana y portuguesa situados en América Latina y tres pertenecientes a la Península Ibérica -España, Andorra y Portugal-. De allí que los idiomas oficiales sean el español y el portugués.

La sede central- Secretaría General- se encuentra en la ciudad de Madrid y cuenta, además, con oficinas regionales. Las cuotas obligatorias junto con los aportes voluntarios de los Estados Miembros, instituciones y otras organizaciones interesadas en su labor posibilitan su financiamiento y el de sus programas, propiciando el óptimo desempeño del organismo y la concreción de sus metas. Siendo así, el monto para la gestión de los programas durante el año 2017 –último dato disponible- asciende a 220 millones de dólares; distribuidos en diversos proyectos e iniciativas[1].

Respecto a sus propósitos y objetivos, con el fin de adecuar su accionar a los principios fundacionales y desempeñar su labor en consonancia con lo establecido en los Estatutos, la OEI se propone fortalecer la solidaridad y la paz iberoamericana a partir de la promoción de la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología. For-

1 Información extraída del sitio web oficial de la OEI: www.oei.es.

mular, además, programas de intercambio destinados a consolidar la integración entre los Estados Miembros que estimulen una óptima formación ética que asegure la igualdad de oportunidades en el ámbito educativo sobre la base de una equidad social. En suma, se propone acrecentar la vinculación entre ciencia, tecnología y sociedad en los países iberoamericanos y analizar sus efectos, promoviendo la valoración y la compresión de los mismos desde una óptica social. El objetivo esencial consiste en promover una vinculación de los planes y procesos iberoamericanos con la motivación de alcanzar una equidad en lo educativo, cultural, tecnológico y científico. De allí que la promoción de programas de cooperación entre los Estados Miembros constituya una herramienta fundamental para el alcance de tales propósitos.

Necesario es resaltar en este punto que el papel que asume la cultura para la OEI es sumamente relevante. De ahí que considere necesario difundir una cultura capaz de asimilar los avances de la modernidad sin perder de vista la revalorización de la propia identidad cultural. Lo que se propone es la adaptación a los vaivenes y transformaciones globales, valiéndose de esto para nutrir la propia cultura. La difusión de las lenguas española y portuguesa constituye un aspecto esencial, incentivando el mejoramiento de su enseñanza y su conservación en las minorías culturales. A fin de cuentas, la OEI procura fomentar la educación bilingüe motivando así la preservación de la identidad multicultural iberoamericana (Estatuto OEI, 1985).

En cuanto a su estructura, el gobierno de la OEI es ejercido mediante tres de sus órganos: la Asamblea General, el Consejo Directivo y la Secretaría General. La primera se instituye como la máxima autoridad del organismo y cuenta con representantes o delegaciones oficiales de los Estados Miembros. Es el órgano encargado de definir las políticas generales y entre sus tareas destacan la aprobación del plan de actividades de la organización, el programa y presupuesto global, la fijación de las cuotas anuales y la elección del Secretario General. El Consejo Directivo es el encargado del control y de la administración de la organización. Integrado por ministros de educación de los Estados Miembros, es gestionado por el Ministro de Educación perteneciente al país en el cual se celebre la próxima reunión de la Asamblea General. Su labor esencial consiste en aprobar el informe de actividades, el programa y presupuesto bienal y la situación financiera del organismo. Por su parte, la Secretaría General es el órgano permanente de la Asamblea General responsable de la dirección ejecutiva de la OEI. Se ocupa de la dirección técnica y administrativa de la organización y la ejecución de los programas y proyectos (Estatuto OEI, 1985).

Emergencia y desarrollo histórico de la OEI en el marco de la política exterior española

Con el objeto de identificar el espacio que ocupa la OEI en el marco de la Cooperación Iberoamericana resulta útil hacer alusión a los orígenes que motivaron la existencia de una Comunidad en sentido estricto. Por ello es necesario subrayar que los innumerables vínculos e interdependencias, sumado a la existencia de una dimensión identitaria común constituyen las bases de la efectiva formulación de la política exterior española que prioriza la importancia de Latinoamérica y motiva la existencia de un espacio común iberoamericano, es decir, de una Comunidad conocida bajo la denominación de "Iberoamérica" o "Comunidad Iberoamericana de Naciones" (Del Arenal, 2011).

Cuando se crea la Oficina de Educación Iberoamericana en 1949 –organismo antecesor de la OEI- en España se encuentra el gobierno franquista [2]. Finalizada la Segunda Guerra Mundial, España diseñó una nueva política para hacer frente al aislamiento del régimen en la que los países hispanoamericanos eran casi la única "ventana" al exterior (Carou y Bringel, 2010). De este modo, apareció una formulación oficial de la Hispanidad adaptada a la nueva situación, que acabó concretándose a principios de la década de 1950 con la idea y el proyecto de la Comunidad Hispánica de Naciones. La intensa actividad que el Ministerio de Asuntos Exteriores, especialmente a través del Instituto de Cultura Hispánica -del cual dependía la Oficina de Educación Iberoamericana-, desplegó para promover las relaciones culturales con los países hispanoamericanos, así como las numerosas actividades, congresos y encuentros hispanoamericanos, a lo largo de los años 1950, buscando establecer vínculos más intensos, institucionalizar las relaciones y generar una atmósfera comunitaria, respondieron a esta estrategia (Del Arenal, 2011). Cuando ya la España franquista aseguró su reconocimiento internacional, la Oficina de Educación Iberoamericana tomaría carácter intergubernamental, estableciéndose la sede de su Secretaría General en Madrid y definiéndose su estatuto en 1957 durante el III Congreso Iberoamericano de Educación celebrado en Santo Domingo.

---

2 La Guerra Civil enfrentaba no solo a los españoles en dos bandos, sino también dos visiones distintas sobre las relaciones con Hispanoamérica y con la propia idea de Comunidad Iberoamericana. Los republicanos, alineados en el hispanoamericanismo liberal y democrático, y los rebeldes nacionalistas, afirmando un hispanismo conservador/fascista, hegemónico e imperial (De Arenal, 2011).

Con la muerte de Franco y el fin del franquismo en 1976, España va a tener como una de sus características más significativas una notable renovación y ampliación del papel que tradicionalmente había tenido América Latina en la vida española. Del Arenal (2011) identifica dos grandes etapas: la primera gran etapa transcurre entre 1976 y 1992, y se caracteriza por la necesidad de articular una nueva política iberoamericana, distinta de la del franquismo, que replantease las relaciones, eliminase la retórica del pasado, cambiase la imagen de España en América Latina, avanzase por vías reales de cooperación, hiciese presentes en dicha política los nuevos presupuestos democráticos que caracterizaban a España y recuperase un protagonismo no paternalista en la región.

La nueva política iberoamericana tendrá como un hito decisivo el cambio de denominación, del Instituto de Cultura Hispánica, primero, por el de Centro Iberoamericano de Cooperación y, después, por el de Instituto de Cooperación Iberoamericana, que irá acompañado de una política de cooperación al desarrollo cada vez más ambiciosa; la articulación de un nuevo proyecto de Comunidad, alejado de los planteamientos hegemónicos del franquismo, materializado en el paso desde el proyecto de Comunidad Hispánica de Naciones hasta el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones. La idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones rompía con la de Hispanidad, propia del franquismo, no sólo en la terminología, sino también en la filosofía, los postulados y objetivos, constituyéndose así un "modelo democrático" de relaciones con América Latina frente al modelo "tradicional/conservador" previo. El modelo democrático se caracterizaba por unas relaciones sobre la base de igualdad, mutuo respeto e independencia, muy distintas de la posición de preeminencia que se afirmaba en la idea de Hispanidad. Los nuevos objetivos eran desarrollar políticas de concertación y cooperación y ya no el reforzamiento interno e internacional del régimen (Carou y Bringel, 2010). Esta primera etapa culmina con la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas a partir de 1991, en Guadalajara (México), en cuanto reconocimiento de la existencia de una Comunidad Iberoamericana, a la que se quiere potenciar.

La segunda gran etapa de la política iberoamericana según Del Arenal (2011) discurre desde 1992 hasta la actualidad. Las características generales más significativas de esta segunda gran etapa son la europeización de la política exterior en general y de la política iberoamericana muy en particular. El gran proyecto que se concretiza lo representa la realización de las Cumbres Iberoamericanas.

Siguiendo los lineamientos de Celestino del Arenal, el protagonismo de España en el desarrollo de las Cumbres ha variado históricamente, destacando la existencia de cinco etapas: liderazgo ejemplificador (1980-1992), liderazgo declinante (1993-

1996), liderazgo hegemónico multilateral (1997-2001), liderazgo hegemónico unilateral (2002-2004) y la etapa de liderazgo compartido (2004 a la actualidad) (Del Arenal, 2011). En la última etapa, a partir de 2004, con la asunción de Rodríguez Zapatero en España, se erige como máxima de su gobierno la consolidación de las Cumbres Iberoamericanas. Este cambio de estrategia en relación al gobierno anterior de Aznar, facilitó el éxito de las Cumbres de San José de Costa Rica (2004) y de Salamanca (2005), permitiendo la puesta en marcha de la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB), que ha supuesto un salto cualitativo de primera importancia en la consolidación de la dinámica de las Cumbres, al proporcionar a las mismas una estructura institucional permanente, con funciones no solo en el campo de la cooperación, como sucedía con la anterior Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) creada en 2003, sino también con funciones políticas y de representación (De Arenal, 2011).

En este contexto, se produce la creación del Consejo de Organismos Iberoamericanos, que institucionaliza, a través de la SEGIB, las relaciones de la OEI, la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), el Organismo internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ) y la Conferencia de Ministros de Justicia de los países Iberoamericanos (COMJIB) con las Cumbres Iberoamericanas, y que permite una mejor coordinación de los trabajos del conjunto de los organismos iberoamericanos actualmente en funcionamiento. Cabe aclarar que incluso antes de la celebración de la primera Cumbre Iberoamericana (1991) y de la creación de la SEGIB los países ibéricos y latinoamericanos ya participaban conjuntamente en diversas iniciativas y proyectos (Xalma y Vera, 2008). De todos modos, es importante remarcar que:

> "la continuidad de las Cumbres dio cobertura e impulso político a esta incipiente cooperación y el Convenio de Bariloche (1995), aprobado y ratificado por los países iberoamericanos, estableció el marco legal y definió los principios y aspectos básicos de la llamada desde entonces Cooperación Iberoamericana" (Xalma y Vera, 2008: 21).

Empero, no solo las Cumbres constituyen un elemento esencial en el fortalecimiento del ideal iberoamericano sino que la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, las reuniones de Coordinadores Nacionales y de Responsables de Cooperación, las reuniones Ministeriales para tratar temas sectoriales, los foros y encuentros que reúnen a diversas personalidades como así también la labor de los Organismos Iberoamericanos sectoriales es igualmente destacable. De allí que para fortalecer la coordinación estratégica de tales organismos se propone – durante la

XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en México (2014)-la creación de un Comité de Dirección Estratégica de los Organismos Iberoamericanos (CoDEI) directamente articulado con la SEGIB, en reemplazo del anterior Consejo de Organismos Iberoamericanos (COIB)[3] (Secretaría General Iberoamericana, 2014). Por lo tanto, "el 24 de febrero de 2015 se constituye formalmente el Comité de Dirección Estratégica de los Organismos Iberoamericanos (CoDEI)[4] (...) y se ponen en marcha los acuerdos alcanzados entre los cinco organismos intergubernamentales iberoamericanos (COMIJB, OIJ, OEI, OISS y SEGIB)"[5] erigiéndose como instrumentos indispensables para el logro de una óptima cooperación e integración regional.

Con respecto a la posición que ocupa la OEI como organismo en el marco de la Cooperación Iberoamericana puede decirse que se instituye, a fin de cuentas, como un espacio propicio para el debate centrado en los aspectos avocados a la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura. No obstante, hallamos a otros organismos en el espacio iberoamericano que fomentan también un tipo específico de cooperación regional en dichas áreas: el Convenio Andrés Bello, la UNESCO y la Organización de Estados Americanos (OEA) (Sebastián, 2002).

Por su parte, la OEI cuenta con proyectos destinados a impulsar una identidad iberoamericana más allá de lo académico y revela la importancia- para la formulación de los planes de cooperación- de las decisiones adoptadas en las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Educación y de Cultura. Por lo tanto, tomando en consideración tal propósito la organización da impulso a numerosas iniciativas; siendo algunas de ellas el Programa Metas Educativas 2021, el Observatorio de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad, el Plan Iberoamericano de Alfabetización, los Laboratorios Iberoamericanos, el proyecto hacia una Universidad Abierta Interamericana y la movilidad de estudiantes de grado, posgrado e investigadores a través de propuestas como el Programa de Intercambio y Movilidad Académica (PIMA), el Programa Cumbre Pablo Neruda, el Proyecto de Movilidad de Docentes Paulo Freire, la creación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, el Proyecto Luces para Aprender, entre otras.

---

3 Caracterizado por la ausencia de una efectiva articulación con la SEGIB propició la posterior creación del CoDEI -destinado a consolidar la coordinación de los organismos sectoriales (Secretaría General Iberoamericana, 2014).

4Integrado por Secretarios Generales pertenecientes a los organismos sectoriales, se ocupa de relacionar funcionalmente la labor de estos con las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno (www.oei.es).

5 Información extraída del Sitio Web Oficial de la Secretaría General Iberoamericana: http://segib.org.

En suma, se evidencia que la cooperación constituye una herramienta fundamental de la política iberoamericana. Aunque claro está que la celebración de las Cumbres motiva el debate político, social, económico y cultural en un espacio integrador de principios y valores comunes, resulta esencial la participación de los organismos internacionales sectoriales a la hora de buscar los modos de alcanzar la equidad en el espacio iberoamericano. El aporte de la OEI -aunque sectorial- motiva la consolidación de uno de los ejes determinantes puesto que la cooperación en el ámbito de la educación, los avances en ciencia y tecnología y la importancia del fomento de la cultura constituyen los medios esenciales para lograr el alcance de una equidad educativa y social y promover, en definitiva, el fortalecimiento de la identidad iberoamericana.

A pesar de estos desarrollos durante la década de los años 2000, tal como se mencionó al comienzo de este apartado, la cooperación iberoamericana se encuentra afectada por los vaivenes de la política exterior española. Al respecto, en la actualidad, desde la asunción del gobierno de Mariano Rajoy en 2011, se ha identificado un repliegue internacional y un giro insolidario de la política exterior española (Sanahuja, 2016). Según este autor, entre 2012 y 2015 el gobierno español ha llevado a cabo un brutal desmantelamiento de la política de cooperación, justificando los recortes de ayuda oficial al desarrollo por la situación de emergencia económica nacional, aunque también se observa una evidente motivación ideológica. A la caída de la ayuda bilateral se suma la desaparición o cese de la actividad de parte de los actores descentralizados – ayuntamientos, gobiernos regionales, universidades–, de las organizaciones de la sociedad civil y de las ONG, que han canalizado una amplia participación social y de instituciones vinculadas a las relaciones con América Latina. Queda por analizar en futuros trabajos de qué manera esta nueva dimensión de la política exterior española afecta a la cooperación iberoamericana y, especialmente, la labor de la OEI.

La cooperación iberoamericana en ciencia y tecnología: los aportes desde la OEI

La cooperación internacional en el ámbito de la ciencia y la tecnología es presentada como una actividad que se propone- como fin último- generar impactos positivos en la sociedad mundial. Tal propósito constituye además la base del desarrollo y concreción de diversos tipos de cooperación regional como es el caso de la Cooperación Iberoamericana en particular. Conocido es que “la cooperación inter-

nacional se ha incorporado progresivamente en los procesos de generación de conocimientos (...) hasta convertirse actualmente en un componente intrínseco de estos procesos" (Sebastián, 2000: 97). De ahí que puede deducirse que en definitiva la cooperación constituye una herramienta fundamental para los Estados si pensamos en términos de mejora de la calidad de vida y de progreso económico y social. En el caso particular de la cooperación iberoamericana cabe destacar que el fundamento esencial de su materialización reside en la complementariedad de las capacidades de los actores y en la asociación para el alcance de objetivos compartidos (Sebastián, 2002).

Partiendo de la base de que la cooperación es sumamente necesaria para concretar los propósitos que se plantean en una Comunidad como la Iberoamericana y centrándonos en el rol que allí desempeña la ciencia y la tecnología, resulta útil destacar la relevancia del papel de las instituciones de educación superior que, como actores centrales en este tipo de cooperación, "representan en los países iberoamericanos el principal sector de ejecución de la investigación científica" (Sebastián, 2002:219).

En lo que refiere a la visión de los países iberoamericanos respecto de este tipo de cooperación puede decirse que progresivamente se ha ido generalizando el pensamiento de que el fomento del desarrollo científico-tecnológico posibilita una mejora de las condiciones de vida en la región. Particularmente, la visión vigente de los países que integran la OEI sobre la ciencia, la tecnología y la innovación se encuentra plasmada en el documento "Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo y la cohesión social. Un programa iberoamericano en la década de los bicentenarios". Dicho texto es el resultado final de un proceso iniciado a mediados de 2012 con la presentación de un documento para el debate en el VI Foro Iberoamericano de Responsables de Educación Superior, Ciencia e Innovación celebrado en Cádiz, enmarcado en la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Su presentación oficial se realizó durante la celebración en Buenos Aires del Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación en noviembre de 2014.

Siguiendo los lineamientos planteados en el año 2014 por el grupo de trabajo convocado por la OEI a través del Observatorio de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad podemos afirmar que hay un consenso generalizado "acerca de que las políticas de ciencia, tecnología e innovación constituyen un instrumento estratégico que los países deben cuidar y utilizar para poder lograr un desarrollo sustentable" (OEI, 2014: 15). En consecuencia, la maduración de tal pensamiento fue dando forma y legitimación a la continuidad de estos procesos cooperativos. Es decir, aquel con-

senso inicial motivó y reivindicó socialmente el papel de la ciencia y la tecnología permitiendo considerar al conocimiento "como un elemento central para la mejora de las condiciones de vida y el progreso económico y social" (Sebastián, 2007: 196). En definitiva, regionalmente se tomó conciencia de la importancia del desarrollo y fomento de la ciencia en aras de la mejora del desarrollo humano más allá del crecimiento económico. En palabras del documento: "La cooperación internacional en ciencia y tecnología ha crecido y nutre las relaciones entre Iberoamérica y el resto del mundo. La creación de un espacio común destinado a fortalecer la educación superior, la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación es la tarea que se impone" (OEI, 2014:17).

Otros dos documentos oficiales a partir de los cuales se obtiene la visión de los miembros de la OEI sobre la ciencia, la tecnología y la innovación son las Declaraciones de las Reuniones Iberoamericanas de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación. Tomando en consideración las últimas reuniones, celebradas en 2014 (México) y en 2016 (Colombia) y partiendo del análisis de las resoluciones a las que se arribó en ambos encuentros podemos decir que continúa vigente aquel consenso generalizado acerca de la necesidad de fortalecimiento del conocimiento como medio de integración regional, reivindicando su importancia como recurso de poder (Kern, 2009). El eje central continúa siendo la intensificación de "la cooperación Iberoamericana en Ciencia, Tecnología e Innovación con el propósito de complementar las capacidades [de los Estados Miembros]" (Secretaría General Iberoamericana, 2016).

En cuanto a la trayectoria de la OEI y su aporte en el ámbito de la ciencia y la tecnología vale destacar que desde 1998 la organización ha llevado adelante diversas actividades que complementaban la labor de otros organismos latinoamericanos como es el caso del Proyecto CYTED [6], las iniciativas de UNESCO y la OEA. Sin embargo, tal situación evidenció la necesidad dar forma a un espacio que no solo complementara las propuestas regionales sino que se instituyera como instrumento propio del Sistema Iberoamericano. Las primeras incursiones en el ámbito de la ciencia y la tecnología tuvieron estrecha relación con los procesos de innovación, cuestión que dio lugar a la formulación de una red de estudios sociales de ciencia y tecnología diseminados en varios países. De ahí que el incipiente desempeño del organismo estuviera caracterizado, en una primera etapa, por un enfoque CTS (Ciencia, Tecnología y Sociedad) que profundizaba la innovación (OEI, 2014).

---

6 De carácter iberoamericano y creado en 1984, tal proyecto promueve la cooperación científica y tecnológica en la región (Sebastián, 2002).

A partir del año 2007 la OEI comienza a centrar su accionar en el desarrollo de avances en lo que a cultura científica respecta, particularmente haciendo hincapié en los procesos de formación de la misma. Por lo tanto, la organización desempeña sus actividades priorizando tres ámbitos específicos: la formación, la cultura científica y la investigación. Las acciones de formación se encuentran a cargo de la Escuela de Ciencia del Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU), las acciones referentes a la cultura científica cuentan con el apoyo de dos importantes redes mientras que las actividades de investigación se llevan a cabo en el Observatorio Iberoamericano de Ciencia, tecnología y Sociedad (OEI, 2014).

Entre las actividades de formación destacan "el Máster Universitario en Estudios Sociales de la Ciencia y la Innovación (...) y el curso de Buenas Prácticas de Vinculación Universidad-Entorno Socioeconómico [dando lugar a la creación del] Proyecto CESAR (...) dedicado al diseño e implementación de una metodología para facilitar un cambio cultural en las instituciones de Educación Superior de América latina..." (OEI, 2014: 8). Se cuenta además con una innumerable oferta de cursos de formación, maestrías y seminarios tendientes a nutrir de conocimientos a los interesados, ya sea en la difusión de la ciencia como en la concreción de proyectos de I+D (OEI, 2014). En cuanto a las acciones destinadas al fomento de la cultura científica encontramos la participación conjunta de dos redes que mantiene la organización desde 2009, "la Red de Divulgación y Cultura Científica (...) y la Comunidad de Educadores para la Cultura Científica (...), ambas representativas del enfoque de la cooperación que sostiene la OEI (OEI, 2014: 8). Importante es remarcar que la difusión de estas actividades promueve el conocimiento- por parte de la sociedad- de los avances propios de la cultura científica. Por ello, además de continuar las tareas de divulgación mediante su página web oficial y la edición y la publicación de libros, la OEI cuenta también con la edición- a partir de 2003- de la CTS-Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad (OEI, 2014).

Por otra parte, bajo la dirección del Observatorio de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad- creado en 2009- encontramos las actividades de investigación. En conjunto con la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) fue posible generar una fuente de información de calidad que permite conocer el estado de los sistemas de ciencia y tecnología de toda Iberoamérica (OEI, 2014). Sumado a esto la OEI ha ido dando forma a una serie de objetivos destinados a fortalecer a la región en todos los ámbitos que aquejan a la organización mediante el Proyecto Metas 2021. Este proyecto incluye once metas - destinadas al fortalecimiento de la educación en todos sus niveles- que se han acordado a partir de las

resoluciones de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y la labor de los diferentes organismos junto con la participación de la sociedad en general.

En resumidas cuentas, la OEI además de impulsar el desarrollo de iniciativas propias apoya las propuestas de otras instituciones y la vinculación con las mismas "procurando así una sinergia que optimice esfuerzos y recursos en beneficio de la región" (OEI, 2014: 93). En suma, se propone dar impulso a la vinculación entre los actores de los sistemas de innovación, apoyar a los organismos nacionales de política científica para la formulación de herramientas que se adapten a sus contextos además de promover la articulación de la cultura científica con las políticas educativas en un intento de incentivar el incremento de las vocaciones científicas. Aquí la divulgación constituye una herramienta fundamental puesto que es sumamente necesaria la difusión de las acciones llevadas a cabo por la organización en aras de la consolidación de la cultura científica iberoamericana como medio para resolver los problemas que aquejan a la Comunidad (OEI, 2014).

Conclusiones

La presente ponencia buscó analizar el rol de la OEI en la cooperación iberoamericana en el área de la ciencia y la tecnología. Mediante el análisis histórico de su labor y un recorrido por su actividad reciente se propuso caracterizar el papel que dicho OI cumple en la cooperación internacional.

Luego de una breve presentación de la interpretación que de los OI realizan el neorrealismo y el institucionalismo neoliberal, se expusieron las nociones analíticas que provee el constructivismo y se estableció su utilidad para analizar la labor de la OEI en materia de cooperación en ciencia y tecnología. Se recuperó dicho paradigma fundamentalmente por la relevancia que otorga a las instituciones –u organismos- en la transformación de los intereses y las identidades estatales de los Estados en el sistema internacional, elementos clave a la hora de analizar procesos de cooperación.

En un segundo apartado se presentó a la OEI en cuanto a su momento de creación, composición, forma de financiamiento y estructura organizativa con el propósito de demostrar que desde sus inicios fue un organismo dedicado a impulsar la cooperación en el área de la ciencia y la tecnología, como también en las áreas de cultura y educación. Cabe destacar que es un organismo creado en la inmediata post Segunda Guerra Mundial por impulso de España y que desarrolló sus actividades sin interrupciones durante todo el período que duró la guerra fría.

En dicho contexto, en el apartado siguiente se realizó un recorrido por los vaivenes de la OEI respecto a los objetivos de la política exterior española. A partir de la literatura pudo advertirse que la dinámica del funcionamiento del organismo se vio afectada por los objetivos de la política exterior, primero del gobierno de Franco y, luego de 1976, de los distintos gobiernos democráticos que se establecieron en España. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, España consideró a Latinoamérica una "ventana" al exterior para enfrentar el aislamiento del régimen, de allí que diseñara primero la Comunidad Hispánica de Naciones y, luego, se creara el Instituto de Cultura Hispánica -del cual dependía la Oficina de Educación Iberoamericana-. Con la muerte de Franco en 1976, comienza una nueva política exterior española y, con ello, una nueva política iberoamericana. Como reflejo de dicho proceso se cambió la denominación del Instituto de Cultura Hispánica por el de Centro Iberoamericano de Cooperación y, luego, por el de Instituto de Cooperación Iberoamericana. También se articuló un nuevo proyecto de Comunidad, alejado de los planteamientos hegemónicos del franquismo, materializado en el paso desde el proyecto de Comunidad Hispánica de Naciones hasta el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones. A partir de 1992 comenzó una nueva etapa de la política exterior española que llega hasta la actualidad y se caracteriza por la europeización de la política exterior en general y de la política iberoamericana en particular y por el desarrollo del gran proyecto que representan las Cumbres Iberoamericanas.

Por último, se presentó de un lado, la visión sobre la cooperación en ciencia y tecnología de los Estados miembros de la OEI a partir de la revisión de documentos oficiales emanados de reuniones de autoridades en el área donde se afirmó que "el fomento del desarrollo científico-tecnológico posibilita una mejora de las condiciones de vida en la región". De otro lado, se hizo referencia a las acciones concretas que la OEI viene llevando adelante en materia de ciencia, tecnología e innovación en la última década, observándose una actividad continuada y heterogénea en cuanto a temas, socios, modalidades y estrategias.

Bibliografía

Calderón, F. (2016). El aporte constructivista en las Relaciones Internacionales: Nicholas Onuf y Alexander Wendt. *Sociales investiga* núm. 2, (vol. 2), págs. 69-75.

Carou, H. y Bringel, B. (2010). "Articulaciones del Sur Global: afinidad cultural, internacionalismo solidario e Iberoamérica en la globalización contrahegemónica". *Geopolítica (s). Revista de estudios sobre espacio y poder,* 1(1), 41-63.

Del Arenal, C. (2011). Política Exterior de España y relaciones con América Latina. Fundación Carolina y Siglo XXI.

Fagaburu, D. (2016). "Afinidades entre la cooperación internacional y la integración regional en América Latina", *Espectros*, año 2, núm. 3, págs. 1-39.

Finnemore, M. (1993). International organizations as teachers of norms: the United Nations Educational, Scientific, and Cutural Organization and science policy. *International Organization*, *47*(04), págs. 565-597.

Barnett, M., y Finnemore, M. (2004). *Rules for the world: International organizations in global politics*. Cornell University Press.

Jiménez González, C. (2003). "Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales". *Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, vol. 2, núm. 3, págs. 115-147.

Keohane, R. (1993).*Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre la teoría de las relaciones internacionales*. Bs. As.: Grupo Editor Latinoamericano.

Kern, A. (2009). **"**La cooperación científica y tecnológica como campo de estudio en las Relaciones Internacionales". Las Relaciones Internacionales hoy: una disciplina en constante movimiento Jornadas de Relaciones Internacionales. *FLACSO*, págs. 1-23.

Organización de Estados Iberoamericanos (1985). Estatuto de creación de la Organización. Disponible en: http://www.oei.es/acercade/estatutos-oei.

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2014). Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo y la cohesión social. Un programa iberoamericano en la década de los bicentenarios. Disponible en: http://www.oei.es/cti2021.pdf.

Sanahuja, J. A. (2016). "España, América Latina y Cuba tras el periodo Rajoy: Balance y perspectivas de la política exterior. Fin de ciclo y reconfiguración regional: América Latina y las relaciones entre Cuba y Estados Unidos". *Anuario de Integración* | Edición especial, Buenos Aires: CRIES, 235-273.

Sarthou, N. (2017). "Actores internacionales en la promoción del desarrollo científico y tecnológico en Argentina: el rol de los organismos internacionales". *Revista Saber y Tiempo. Nº2* (1). En prensa.

Sebastián, J. (2000). Las redes de cooperación como modelo organizativo y funcional para la I+ D. *Redes*, Vol. 7, núm. 15, agosto, pp. 97-111.

Sebastián, J. (2002). "Oportunidades e iniciativas para la cooperación iberoamericana en educación superior". *Revista Iberoamericana de educación*. Vol. 28.

Sebastián, J. (2007). "Conocimiento, cooperación y desarrollo". *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad*. Vol. 3, no 8, págs. 195-208.

Secretaria General Iberoamericana (2014), Documentos emanados de la XXIV Cumbre iberoamericana de jefes de estado y de gobierno y declaraciones y conclusiones de la XXIV Conferencia Iberoamericana y de otras reuniones Iberoamericanas. En: https://segib.org/wp-content/uploads/DocumentosEmanadosCumbreMexico-ES.pdf.

Secretaria General Iberoamericana (2016), Documentos emanados de la XXV Cumbre iberoamericana de jefes de estado y de gobierno y declaraciones y conclusiones de la XXIV Conferencia Iberoamericana y de otras reuniones Iberoamericanas. Disponible en: https://www.segib.org/?document=documentos-emanados-de-la-xxv-cumbre-iberoamericana-de-jefes-de-estado-y-de-gobierno.

Waltz, K. (1998). *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires: GEL. Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 1, págs. 1-47.

Xalma, C., & Vera, J. M. (2008). "Iberoamérica y la cooperación sur-sur". *Circunstancia*. Vol. 17, págs. 1-28.

Latinoamérica y el Dilema Trump

JOAQUÍN BERNARDIS
LUCÍA MAYO
FELIPE MAILLIER
AGUSTÍN MULLER
MATÍAS TRUCHET
Universidad Católica de Santa Fe

Resumen

La elección del empresario Donald Trump como el 45° presidente de los Estados Unidos para el período 2017-2021 tuvo un gran impacto en el escenario internacional. Lo mismo aplica para la región latinoamericana en particular, donde las dudas que en torno a los posibles lineamientos de política internacional del nuevo mandatario estuvieron ligadas a su controvertida personalidad y a las propuestas esbozadas en su campaña electoral. Al cabo de casi un año y medio de su comienzo en funciones, el siguiente trabajo intenta describir de forma general e introductoria los temas prioritarios que ocuparon el centro de la agenda de la política exterior norteamericana hacia América Latina.

Introducción

A partir de la asunción de Donald John Trump como presidente de Estados Unidos, emergió un particular interés en el desenvolvimiento de dicho estado en las relaciones internacionales. La exaltación de valores nacionales norteamericanos, proclamas en favor de medidas económicas proteccionistas, un marcado sesgo antimigratorio y el desapego a tratados de carácter multilateral fueron aspectos generadores de incertidumbre en materia de política de exterior, lo que aplica, también, a la relación entre Latinoamérica y el vecino del Norte.

Particularmente, no resulta extraño que, en los países latinoamericanos, se observara con perplejidad e inseguridad el ascenso al gobierno de un candidato a presidente polémico y discutido, previendo la posibilidad de que se inaugurara un nuevo ciclo en las relaciones, a partir de la bajada de línea de nuevos intereses estadounidenses. No obstante, se debe tener en cuenta que desde la formulación hasta la implementación y consiguiente evaluación, la política exterior de un Estado resulta en un complejo multifactorial que al igual que otros tipos de políticas, puede encontrar condicionantes y/o limitantes en cualquiera de sus etapas. Esto cobra mayor asidero, al tratarse de una nación cuya organización política involucra numerosas estructuras burocráticas y un estricto sentido del balance de poder institucional fundamentado en su constitución, por lo que se debe insistir en que la investidura presidencial así como los valores, las proyecciones y las intenciones con las que cuenta el portador de turno conforman un elemento clave para indagar en el diseño de relacionamiento internacional, pero no el único. En otras palabras, y en sintonía, la era Trump puede traer consigo ciertos cambios o reformulaciones teóricas, pero posiblemente encontremos continuidades en los objetivos generales de la política exterior hacia la región.

En paralelo, la dinámica coyuntural que presenciamos en el tablero político global actual, representa, intrínsecamente, un factor ineludible en la búsqueda del "cómo y por qué" ciertos actores accionan en determinada línea. En este sentido, la identificación de una posible crisis de hegemonía norteamericana en el contexto internacional se concibe como el punto de inicio de distintas reflexiones. Citando palabras que el profesor de la Universidad de Chicago, John Mearsheimer, daba en una entrevista, "El orden mundial moderno está pasando por una época de transición de un sistema unipolar a una situación en la que las cuestiones claves no solo dependerán de la política de Estados Unidos, sino también de las apuestas políticas

de otras dos potencias emergentes en el espacio internacional, Rusia y China"[1]. La competencia económica de esta última y el rol cada vez más activo de ambos países en cuestiones relacionadas a la seguridad internacional encuentran resistencia en el país norteamericano. Naturalmente, la multipolaridad implicaría desafíos en la configuración misma del sistema internacional, donde el peso relativo que conserva la potencia americana podría verse reducido en distintos planos. Específicamente, Latinoamérica se ve inmersa en una estimable puja de consecuencias crecientes, en la que Estados Unidos debe competir por sostener la exclusividad sobre la región, ante una mayor influencia de fuerzas externas. Un ejemplo concreto se observa en los vínculos comerciales que China desarrolló con la mayoría de las naciones en años recientes, llegando, incluso, a ser el principal socio de muchas de ellas en materia de intercambio e inversión, y forzando a Washington a compartir la vanguardia en dichos aspectos. Similarmente, la mayor actividad diplomática del gigante asiático en la región, así como de Rusia con determinados países, es motivo de inagotable suspicacia para la Casa Blanca.

Ante las premisas expuestas, nos surge el siguiente interrogante:

¿Cuáles son las prioridades de la nueva administración norteamericana en materia de política exterior hacia Latinoamérica?

En primer lugar, responder a dicho cuestionamiento implica concebir a Latinoamérica como una región que, si bien integra diferentes realidades explicadas a través de su extensión geográfica y de múltiples variables plausibles de análisis, también se caracteriza por lazos histórico-políticos compartidos que permiten la exploración de supuestos de aplicabilidad general. Partir de esta consideración nos permite enfocarnos en los rasgos más sobresalientes de la política emanada desde Washington, prestando especial atención en las directivas de política exterior de mayor trascendencia durante el último año.

Así también, es necesario resaltar que, dado el breve período que lleva Donald Trump en funciones, todos los supuestos que se tratan son objeto de permanente revisión y cambio. En este sentido, nuestra meta responde a la simple exploración de los temas que han dominado la agenda entre Estados Unidos y Latinoamérica hasta la actualidad. Este ejercicio nos ayudará en la elaboración de una respuesta

1 "Asamblea Anual nº 13 del Club Internacional de Debates Valdai" (Octubre 2016). Diálogo entre John Mearsheimer y Timofei Bordachev, Director del Programa de Club Valdai. Ciudad de Sochi, Rusia. Link para acceder al diálogo: http://valdaiclub.com/multimedia/video/john-mearsheimer-we-are-moving-to-a-multipolar-world-with-three-great-powers/

provisoria y de carácter general con respecto a nuestra pregunta central, quedando en evidencia la esencia meramente introductoria que atraviesa el trabajo.

Donald Trump y la Política Exterior hacia América Latina

"Nos encontramos fortaleciendo una comunidad inter-americana constituida por: socios económicos que sean democráticos, estables, y prósperos; vecinos amigables que ayuden a asegurar nuestra región contra el terrorismo y las drogas ilegales; naciones que trabajen juntas en el mundo para promover valores políticos y económicos compartidos"[2]
(Departamento de Asuntos del Hemisferio Occidental, Departamento de Estado de Estados Unidos).

La base sobre la que se edifica el curso de acción de toda política, son los objetivos. En otras palabras, los mismos constituyen el fundamento que da lugar a la acción política.

En tal sentido, la cita precedente, correspondiente al Departamento de Estado[3] de los Estados Unidos, alude a los objetivos institucionales de la política exterior estadounidense en el Hemisferio Occidental[4].

Son varios los elementos a observar en lo que respecta a América Latina.

El primero de ellos refiere al "*fortalecimiento de una comunidad inter-americana"*, haciendo alusión al robustecimiento y consolidación de un tipo de identidad que unifique a una comunidad, no solo de países, sino también de ciudadanos. El elemento *inter-americano* que debería ser fortalecido, y que permitiría aglutinar un conjunto de entidades alrededor de una misma idea o agenda política, se circunscribe a determinados valores, símbolos, demandas y reivindicaciones políticas, luchas y tipos de movilización y organización social. Por tal motivo, la idea

2 La cita original se encuentra en inglés: "We are strengthening an Inter-American community formed by: Economic partners that are democratic, stable, and prosperous; Friendly neighbors that help secure our region against terrorism and illegal drugs; Nations that work together in the world to advance shared political and economic values". Para más información, acceder a https://www.state.gov /p/wha/index.htm .

3 El Departamento de Estado es el encargado de conducir las Relaciones Internacionales de Estados Unidos, un equivalente a la Cancillería argentina.

4 *Hemisferio Occidental* es el nombre que recibe, en la política exterior estadounidense, la totalidad del continente americano, incluyendo, además de Estados Unidos, América Latina y Canadá.

de *comunidad inter-americana* no se limitaría a las fronteras de un Estado, si no que rebasaría las mismas para constituir un tipo de sociedad específica.

El segundo elemento a tener en cuenta, es el de "*socios económicos que sean democráticos, estables y prósperos"*, lo que consistiría en entablar relaciones, y profundizar las ya existentes, con países que compartan mismos ideales económicos y políticos, o al menos que se muestren funcionales. Cobra vigor la promoción de alianzas y bloques cimentados sobre las ideas políticas y económicas propuestas por Estados Unidos, a fin de contrarrestar vínculos de tipo extra regional y lograr la estabilidad regional.

El tercer elemento, "*vecinos amigables que ayuden a asegurar nuestra región contra el terrorismo y las drogas ilegales*", representa la arista de la política exterior en materia de Seguridad Regional y la instauración de una determinada agenda política en la que se mencionan temas específicos a priorizar por el gobierno norteamericano.

Por último, la idea de "*naciones que trabajen juntas en el mundo para promover valores políticos y económicos compartidos"*, respondería a la búsqueda de aliados que colaboren en la diseminación de la idiosincrasia estadounidense, teniendo en cuenta la maximización del llamado "poder blando" como fundamento.

Desde ya, cualquier lectura o interpretación de estos postulados referentes a los objetivos institucionales, que se caracterizan por un elevado grado de abstracción, debe sustentarse a través del análisis de acciones y hechos concretos que se sucedan en la realidad, a partir de los cuales, muchos de los elementos mencionados suelen perder asidero.

Siguiendo en esta línea y complementariamente a la observación de las premisas del Departamento de Estado en relación a América Latina, una aproximación a la acción política efectiva puede tener en cuenta la designación de los funcionarios responsables de la diplomacia. En cuanto a este punto, Donald Trump se inclinó a favor de altos mandos de las Fuerzas Armadas, no solo para la dirección de políticas de seguridad, sino también en lo referente a las relaciones internacionales. Específicamente, la mayoría de los funcionarios nombrados y confirmados con responsabilidad en la política exterior hacia Latinoamérica, son militares.

Con la asunción de Donald Trump, asumió como Secretario de Seguridad Nacional el general John Kelly, quien fuera Jefe del Comando Sur[5] de los Estados Uni-

5 El Comando Sur de los Estados Unidos (SOUTHCOM, por sus siglas en inglés), es uno de los nueve Comandos de Combate unificados del Departamento de Defensa. Es responsable de proveer planeación de contingencia, operaciones y cooperación de seguridad en Centroamérica, Sudamérica y el Caribe (con

dos entre 2012 y 2016 y, por ende, un especial conocedor de América Latina. Como Asesor de Seguridad Nacional asumió el teniente general Herbert Raymond McMaster, quien tuvo experiencia en la Guerra del Golfo y en las operaciones en Irak y Afganistán. En el ejercicio de esta función, McMaster permaneció pocos meses, ya que luego fue designado como Director del Consejo de Seguridad, uno de los puestos más influyentes en la Casa Blanca.

En la Dirección de Asuntos del Hemisferio Occidental del Consejo de Seguridad Nacional[6], la primera designación fue para un diplomático de carrera con experiencia en la región, Deare Craig, quien fue desplazado tras un breve período luego de criticar la construcción del muro con México. En consecuencia, se llevó a cabo la designación del general Rick L. Waddell para ocupar el cargo. Sin embargo, la asunción de Waddell como encargado para América Latina y el Caribe en la Casa Blanca[7], también fue fugaz ya que fue ascendido para secundar a Herbert McMaster, Director del Consejo de Seguridad. Esta seguidilla de cambios finalizó con la particular designación del tercer director de Asuntos del Hemisferio Occidental en el Consejo de Seguridad Nacional, un funcionario de carrera de la CIA de origen puertorriqueño llamado Juan Cruz[8]. Durante el último cuarto de siglo, el cargo había sido ocupado por diplomáticos o académicos, nunca por militares o agentes de

---

excepción de los estados, territorios y posesiones de los Estados Unidos), además de proteger los recursos militares de los Estados Unidos en estos lugares y de asegurar la defensa del Canal de Panamá. Su Visión reza "seremos un socio innovador y confiable, que permitirá un enfoque de defensa en red, basado en el respeto mutuo y la seguridad cooperativa para promover la estabilidad regional y promover nuestros intereses compartidos". Para más información, acceder a http://www.southcom.mil/About/ .

6 La oficina de la Casa Blanca encargada de coordinar la política exterior estadounidense hacia América Latina.

7 Hasta el momento de su asunción, Waddell trabajaba para el Instituto de Estudios Estratégicos de la Universidad Nacional de Defensa. Analista en temas de defensa y doctorado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Columbia, es un general de división del Ejército condecorado con dos estrellas que tiene experiencia en Irak y Afganistán, y que además trabajó en Sudamérica como empresario durante 17 años, en compañías como Anglo American, BG Group y Wal-Mart. Durante 12 de los 17 años, vivió en Sao Paulo, Brasil, donde fue el director gerente para Sudamérica de Bg Group, una multinacional petrolera británica. También fue presidente de Anglo Ferrous Brasil en un momento en que esa empresa estaba construyendo el proyecto integrado de minería más grande del mundo. Como se observa, el nombramiento de Waddell habla de un perfil conocedor de Latinoamérica con amplia experiencia en materia de estrategia y gestión.

8 Juan Cruz fue Director para América Latina de la CIA y jefe de su estación en Colombia, durante el gobierno de Barack Obama. Tuvo un rol importante no sólo en acciones contra los carteles de la droga, sino también en los ataques militares efectuados hacia las FARC contra dos de sus jefes, Raúl Reyes y Jorge Briceño -alias Mono Jojoy-: el rescate de rehenes en poder de la guerrilla realizado por el Ejército colombiano y el de la ex candidata a presidente Ingrid Betancourt. También posee experiencia en Brasil y Perú.

inteligencia, lo cual se erige como un indicador novedoso en cuanto a los lineamientos de la política exterior hacia América Latina.

Aun así, debemos repasar los principales ejes de acción impulsados por la nueva administración norteamericana para poder avanzar con mayor integralidad y empirismo en la descripción de las temáticas prioritarias con respecto a la región. Aquí resulta propicio mencionar el concepto de "agenda internacional", utilizado por el autor Luciano Tomassini para designar los intereses concretos que persigue un estado en su accionar externo (1987: 126); en otras palabras, aquellas acciones o elementos de carácter tangible que se desarrollan intencionadamente y que permiten, luego, indagar en la finalidad o en los objetivos más o menos compartidos a los que sirven, que suelen incorporar mayor grado de abstracción debido a la generalidad con la cual se los caracteriza. Justamente, según el autor en consideración, los objetivos planteados por un país en el plano internacional refieren, o bien a la posición que se desea alcanzar, o bien, al estado de cosas o situación particular (ibid., p. 126); Y que se lograría mediante la ejecución de los postulados que integran la agenda internacional. Dado el caso de estudio, nos ocupamos particularmente a lo relacionado con nuestra región.

Agenda estratégica para Latinoamérica

En alusión al año 2017 y comienzos del año 2018, los temas predominantes dentro de la agenda de política exterior de Estados Unidos hacia América Latina se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Inmigración ilegal (México, Triángulo del Norte)
2. Críticas a la institucionalidad regional (Cuba, México, Nicaragua, Venezuela).
3. Presión internacional sobre Venezuela (OEA, Mercosur).
4. Relaciones bilaterales políticas y económicas.
5. Cooperación bilateral en materia de seguridad regional.

Con respecto al primer punto, debemos decir que la "inmigración ilegal" ocupó un lugar preponderante durante la campaña electoral de Donald Trump, y al iniciar su mandato presidencial, se colocó inmediatamente en la agenda política.

En esta línea, la iniciativa sobre la construcción de un muro en la frontera con México resultó en un disparador de gran polémica, tanto hacia afuera de los Estados Unidos como hacia dentro. Tal es así que los primeros meses de gobierno estu-

vieron marcados por tensiones entre los distintos poderes del Estado, pausando la ejecución de la controvertida iniciativa. Un claro ejemplo fue la solicitud del Ejecutivo de 1.500 millones de dólares en el presupuesto exclusivamente para la construcción del muro, a lo que, en el Congreso, un grupo de senadores demócratas respondió negativamente presentando un proyecto de ley para suspender la directiva oficial. Las disputas internas se mantuvieron a lo largo de todo el 2017, lentificando el avance de los distintos proyectos.

Aun así, hacia finales del mismo año, fueron presentadas a la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza ocho propuestas de muro para ser construidos. De la misma forma, recientemente, estados norteamericanos como Texas y Arizona respondieron al pedido de militarización de la frontera proveniente del presidente Trump y resolvieron enviar unidades de la Guardia Nacional, elevando las tensiones con el país mexicano. Hacia el mes de febrero de 2018 se conoció que el número de inmigrantes indocumentados, detenidos en Estados Unidos tras cruzar la frontera con México, cayó un 40% respecto al mes anterior.

En materia de inmigración ilegal, el gobierno norteamericano también identifica al llamado "Triángulo del Norte" (El Salvador, Guatemala y Honduras) como espacio emisor. En este sentido, en junio de 2017, en el marco de la Conferencia sobre Prosperidad y Seguridad de Centroamérica, Estados Unidos y estos paises sostuvieron conversaciones sobre problemas de inmigración e inseguridad. En dicho encuentro, se propuso replicar el *Plan Colombia*[9] en Centroamérica. Tanto el Secretario de Estado de EE.UU., Rex Tillerson; el Secretario de Seguridad Nacional, John Kelly; y el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el colombiano Luis Alberto Moreno, expresaron que una réplica podría funcionar para disminuir los índices de violencia y narcotráfico en estos países centroamericanos y así reducir también la inmigración ilegal a Estados Unidos.

En cuanto al segundo punto de la agenda, las críticas hacia la institucionalidad regional constituyen otro de los temas recurrentes en la agenda internacional de la política exterior de EE.UU hacia Latinoamérica.

La advertencia de la nueva administración sobre el autoritarismo ejercido por ciertos países centroamericanos ha sido una constante hasta la actualidad. En el caso de las relaciones entre EE.UU y Cuba, esto supuso un giro significativo. Con-

9 El Plan Colombia (también llamado Plan para la Paz y el Fortalecimiento del Estado o Plan Colombia para la Paz) es un acuerdo bilateral constituido entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos. Se concibió en 1999 durante las administraciones del presidente colombiano Andrés Pastrana Arango y el estadounidense Bill Clinton con los objetivos específicos de generar una revitalización social y económica, terminar el conflicto armado en Colombia y crear una estrategia antinarcótica.

trariamente a la normalización de la relación política y económica promovida por Barack Obama, Donald Trump optó por dar marcha atrás con el proceso de apertura bilateral. El mismo propuso medidas restrictivas tales como, limitar los viajes a la isla y prohibir el flujo comercial con el conglomerado militar del régimen cubano (que representa el 60% de la economía de Cuba). En esta coyuntura, en octubre de 2017, Estados Unidos expulsó a 15 diplomáticos cubanos de Washington, luego de que parte del servicio diplomático estadounidenses radicado en La Habana sufriera supuestos daños causados por ataques de tipo sónico de origen desconocido.

Desde Washington se señaló, con frecuencia, la limitación de elecciones libres, las amenazas gubernamentales y la intimidación a disidentes en la isla de Cuba. De la misma forma se registraron observaciones con respecto a Nicaragua y el control ejercido por el partido de gobierno, así como también se emitieron comunicados sobre abusos cometidos por la policía y las fuerzas armadas de México.

Con respecto a América del Sur, a lo largo del último año, Estados Unidos llevó adelante una fuerte condena por la situación de Venezuela, en la que el Tribunal Supremo de Justicia asumió los poderes de la Asamblea Nacional. A raíz de este hecho, EE.UU. denunció la ruptura del orden institucional y democrático en Venezuela, instando a ese país a que aceptara la ayuda otorgada por la Organización de Estados Americanos (OEA).

Como tercer punto de la agenda estadounidense, la presión internacional sobre Venezuela, merece una mención especial. Principalmente por el entramado geopolítico de las relaciones diplomáticas regionales que operó en el marco de las denuncias impulsadas por Estados Unidos y que, por ser funcional a los intereses de este país, contó con su beneplácito. Por el lado de la OEA, esta organización convocó a los países de la región para generar denuncias respecto de la situación interna de Venezuela y consensuar en torno a la aplicación de la Carta Democrática. En el área del Mercosur, bajo el liderazgo de Argentina, los países del bloque pidieron la suspensión de Venezuela como Estado miembro, en un intento por despolitizar el Mercosur e impregnarle un sentido más comercial. Se debe tener presente que todas las acciones promovidas en denuncia de la situación venezolana se manifestaron en un contexto en el que Argentina detentaba la presidencia protémpore de Mercosur y Unasur, y se proyectaba como sede de las reuniones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del "G-20" en 2018, por lo que Argentina se perfiló como un aliado político en la región para la diplomacia estadounidense.

Por otra parte, el cuarto punto de la agenda referido a las relaciones políticas y económicas se caracteriza por la preferencia general del gobierno de Donald Trump a los ámbitos de bilateralidad por sobre los de carácter multilateral.

En relación a aspectos económicos, la baja del Acuerdo del Transpacífico (TTP) así como las críticas al TLCAN, pueden ser tomados como ejemplo. En cuanto al primero, la salida de Estado Unidos significó un gran retroceso con respecto a todo el impulso con el que había contado el acuerdo en el período presidencial de Obama, quién sostenía con mayor vigor las premisas del libre intercambio. Por su parte el actual presidente norteamericano parece orientarse hacia las sendas del proteccionismo señalando, desde la campaña electoral, que la negociación de este tipo de tratados de libre comercio resultó infructuosa para las tazas de empleo norteamericanas al relocalizarse distintas compañías fuera del territorio nacional. Así, por ejemplo, la posibilidad de revisión de los términos del TLCAN y hasta de salida del tratado por parte del estado norteamericano tendría implicancias directas sobre México dada su participación. En sintonía, al tener como meta la reducción del déficit en la balanza comercial, Trump apuntó directa y públicamente contra México, entre otros, por ser uno de los países con mayor superávit comercial bilateral con la potencia americana[10].

La inclinación del nuevo gobierno por los ámbitos bilaterales de negociación es vinculada, asiduamente, a rasgos personales y al legajo empresarial del presidente norteamericano, que puede influir en el estilo de conducción política. Las relaciones con sus socios son de cooperación, aunque matizadas mayoritariamente de condiciones funcionales a los intereses de Estados Unidos en la región. Paralelamente, con aquellos países que se muestran adversos, se sostiene una política no conciliadora.

Por su parte, la ayuda económica al continente también puede integrarse en este punto de la agenda política, en tanto que la primera propuesta presupuestaria para el año fiscal 2018, por parte del gobierno de Donald Trump, incluyó un sustancial recorte a la ayuda exterior a Latinoamérica, con reducciones a la asistencia proporcionada a todos los países del continente y la eliminación de las partidas dedicadas a Cuba.

---

10 El balance final desde la entrada en vigor del TLCAN fue aprovechado por Trump a la hora de realizar su campaña presidencial. El balance comercial entre México y Estados Unidos pasó de un superávit estadounidense $1,7 mil millones de dólares durante el año 1993 a un déficit para Washington de $54 mil millones de dólares. MCBRIDE, J. y ALY SERGIE, M. (2017). NAFTA's Economic Impact. Council on Foreign Relations. Recuperado de https://www.cfr.org/backgrounder/naftas-economic-impact

Finalmente, con respecto al quinto punto de la agenda de Trump hacia Latinoamérica, la cooperación bilateral en materia de seguridad se erige como un elemento central.

En ese sentido, en septiembre de 2017, se hizo pública la noticia de que Argentina y Estados Unidos habrían de reiniciar ejercicios militares conjuntos. El Senado argentino dio media sanción al proyecto enviado por el Ministerio de Defensa (a propuesta de la Armada Argentina) de permitir el ingreso de tropas norteamericanas al territorio nacional para llevar adelante un ejercicio combinado denominado *Cormoran*, que involucra la entrada al mar y a la Patagonia argentina de aeronaves estadounidenses.

El encargado de negocios de los Estados Unidos, Thomas Cooney, afirmó que Argentina y EE.UU. son países "socios y amigos", y que hay "continuidad" de política entre la administración de Obama y la de Trump respecto a la Argentina. Además, remarcó la reiniciación de la cooperación militar entre ambos países, en principio, a través de cursos de capacitación en mantenimiento de la paz y el equipamiento de las Fuerzas Armadas de Argentina. La compra de armamentos a Estados Unidos por parte de Argentina levantó voces críticas, en tanto América Latina y el Caribe se ubican como las regiones potencialmente más receptoras de armas provenientes de Estados Unidos a nivel mundial[11], lo cual revelaría una dependencia armamentística y militar.

De manera indirecta, otro dato correspondiente a este punto de la agenda de Trump en la región, es el acercamiento entre Colombia y Paraguay para reforzar la colaboración en materia de seguridad, en la que Colombia está ayudando a Paraguay en el equipamiento e instrucción de sus fuerzas especiales de seguridad. Este aspecto no sería un dato menor si se considera que Colombia cuenta con una amplia experiencia en entrenamiento de sus fuerzas militares con las fuerzas estadounidenses, por lo que una transferencia de conocimientos acrecentaría la influencia del modelo de seguridad de Estados Unidos en la región.

El narcotráfico y el lavado de dinero, de la mano de la violencia armada, también fueron temas recurrentes. A principio de año, en paralelo que asentaba su agenda en Centroamérica, Estados Unidos sentó postura respecto del lavado de dinero y la producción de droga en diferentes países de América del Sur. Basándose en el informe anual del Departamento de Estado sobre narcotráfico y lavado de

11 Así lo avala un informe reciente del Security Assistance Monitor, en el que se afirma que las notificaciones de ventas comerciales de armas de Estados Unidos a América Latina y el Caribe suman más de la mitad del total a nivel mundial (351 millones de 662 millones de dólares).

dinero relativo a 2016, Estados Unidos alertó sobre el auge del lavado de dinero en los países latinoamericanos y señaló a Bolivia y Venezuela como países que no hacen lo suficiente para combatir el narcotráfico, además de destacar el aumento de la producción de cocaína en Colombia.

Conclusiones

Al cabo de casi un año y medio de gestión de Donald Trump, se pueden identificar lineamientos básicos que pueden contribuir a dar una respuesta provisoria a nuestro interrogante central, teniendo en cuenta el carácter exploratorio del trabajo y el hecho de que los distintos supuestos son plausibles de cambio a medida que avancen los años.

La designación de militares al frente de posiciones de decisión estratégica; la profundización de la cooperación en materia de seguridad, tanto para la lucha contra el narcotráfico como para reducir la inmigración ilegal; la presión y las críticas sobre la institucionalidad regional; y la apuesta a la bilateralidad como medio para el relacionamiento internacional, son elementos que perfilan las directivas estratégicas de la política exterior hacia América Latina:

> "A diferencia de administraciones anteriores, en lo que respecta a la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, el gobierno de Trump prioriza temáticas vinculadas al campo de la Seguridad, apoyándose en el fomento de relaciones bilaterales. En sintonía, cuestiones propias de las aristas económico-comerciales pierden vigor ante la crítica hacia los ámbitos de negociación multilateral".

La coyuntura regional, particularmente en América del Sur, le ha permitido al gobierno de Donald Trump favorecer un acercamiento en sus temas estratégicos, de manera de fortalecer los márgenes de poder de Estados Unidos frente a un escenario global que actualmente pone en discusión el liderazgo de este país.

La proactividad se vislumbra en la fuerza con la que Estados Unidos ha logrado asentar temas en la agenda internacional de la región, logrando adhesiones a sus intereses y a su visión de la política internacional. En este sentido, muchas naciones latinoamericanas se han hecho eco de las intenciones de Estados Unidos. Esto se puede detectar en la denuncia a los regímenes políticos y las instituciones de varios países que públicamente mantienen una posición de enfrentamiento con el estado norteamericano, lo que ha sido avalada por varios gobiernos que proclaman una

idea de democracia y de institucionalidad política similar a la promovida desde Washington.

Paralelamente, las tendencias detectadas permiten observar un deslizamiento de la personalidad del presidente Donald Trump sobre el modo de ejercer e implementar la política internacional sobre el continente americano. Lo primero a resaltar es su estilo crítico y directo frente a los temas más polémicos que incumben a Latinoamérica. Ya fuera sobre la inmigración ilegal, las características de la institucionalidad en los países de la región o sobre el tipo de ayuda que Estados Unidos provee a las naciones latinoamericanas, siempre se manifestó una política unilateral y activa, buscando tener impacto inmediato y ser eficaz.

Sin embargo, esta unilateralidad de acción en la política exterior, no impidió estrechar relaciones y profundizar las ya existentes, apostando a vínculos bilaterales por sobre el uso de instancias multilaterales de interacción en el continente americano.

Bibliografía consultada

Artículos

MCBRIDE, J. y ALY SERGIE, M. (2017). NAFTA's Economic Impact. Council on Foreign Relations. Recuperado de https://www.cfr.org/backgrounder/naftas-economic-impact

TOMASSINI, L. (1987). "Elementos para el análisis de la política exterior". En *Estudios Internacionales*, Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, año XX, Nº 78, abril-junio de 1987, p. 125-152.

Boletín de Noticias

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) - Boletín de noticias Observatorio Estados Unidos - Marzo/Noviembre 2017.

Fuentes electrónicas

Departamento de Asuntos del Hemisferio Occidental - Departamento de Estado de Estados Unidos. Disponible en https://www.state.gov/p/wha/index.htm

Portal de noticias NODAL. Disponible en http://www.nodal.am/2017/05/primer-presupuesto-trump-incluye-fuerte-recorte-la-ayuda-latinoamerica/

Portal de noticias NODAL. Disponible en http://www.nodal.am/2017/09/argentina-reiniciara-ejercicios-militares-conjuntos-eeuu/

Diario Semana. Disponible en http://www.semana.com/mundo/articulo/estados-unidos-quiere-replicar-el-plan-colombia-en-centroamerica/528720

Diario Página 12. Disponible en https://www.pagina12.com.ar/33638-la-nunca-abandonada-doctrina-monroe

Diario La Nación. Disponible en http://www.lanacion.com.ar/2101549-tras-un-ano-en-el-cargo-que-paso-con-las-promesas-de-donald-trump

Diario El País. Disponible en https://elpais.com/internacional/2017/10/03/estados_unidos/1507043539_035875.html

Diario El País. Disponible en https://elpais.com/internacional/2017/06/16/estados_unidos/1497575394_414329.html

Diario El País. Disponible en https://elpais.com/internacional/2017/01/25/estados_unidos/1485306667_055915.html

Diario El País. Disponible en https://elpais.com/especiales/2017/balance-del-gobierno-de-donald-trump/

El cambio climático y la política internacional. Una explicación desde la teoría de las Relaciones Internacionales

CARLOS VIRGILIO JIMÉNEZ GROTTER
Universidad Católica de Santa Fe

MARÍA ALEJANDRA PERESUTTI
Universidad Católica de Santa Fe

Resumen

La crisis ambiental en general, y el cambio climático en particular, aparecen como uno de los mayores desafíos para la humanidad. Se trata de un problema de carácter global, que repercute en ámbitos como la economía, la salud, la seguridad y la producción de alimentos. Las pautas meteorológicas cambiantes – que amenazan la producción de alimentos con el riesgo de generar inseguridad alimentaria-, el aumento del nivel del mar –que puede ocasionar inundaciones-, y el incremento de gases de efecto invernadero hacen pensar en la necesidad de contar con estrategias concertadas por parte de los países de la sociedad internacional. Muchas de ellas se han visto cristalizadas con la firma de diversos acuerdos y pactos para tratar de generar consensos y posibles soluciones a este problema.

El objetivo de este trabajo es establecer la posición de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; tratando de determinar si los desafíos que plantea la cuestión climática pueden ser subsanados a través de la labor que desarrollan los organismos internacionales, específicamente aquellas relacionadas con el medioambiente.

El papel de Naciones Unidas es imprescindible por el alcance y la relevancia a nivel global, ya que se trata de una Organización de carácter universal; pero debemos tener en cuenta el compromiso concreto de los Estados que forman parte de ella y de los que no son miembros para tratar de prevenir y revertir las consecuencias del cambio climático.

Palabras clave: cambio climático-Relaciones Internacionales- medio ambiente

Introducción

La crisis ambiental en general, y el cambio climático en particular, aparecen como uno de los mayores desafíos para la humanidad. Se trata de un problema de carácter global, que repercute en ámbitos como la economía, la salud, la seguridad y la producción de alimentos. Las pautas meteorológicas cambiantes – que amenazan la producción de alimentos con el riesgo de generar inseguridad alimentaria-, el aumento del nivel del mar –que puede ocasionar inundaciones-, y el incremento de gases de efecto invernadero hacen pensar en la necesidad de contar con estrategias concertadas por parte de los países de la sociedad internacional. Muchas de ellas se han visto cristalizadas con la firma de diversos acuerdos y pactos para tratar de generar consensos y posibles soluciones a este problema.

Es durante la segunda mitad del siglo XX que este fenómeno adquiere visibilidad, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo (Suecia, 1972). Logrando en primer lugar, convertir al medio ambiente en un tema de relevancia internacional; y la posterior creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Nuestro país no es ajeno a esta problemática y por esta razón, ha tomado medidas legales y de políticas públicas en consonancia a las asumidas en el ámbito internacional.

El objetivo de este trabajo es establecer la posición de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; tratando de determinar si los desafíos que plantea la cuestión climática pueden ser subsanados a través de la labor que desarrollan los organismos internacionales, específicamente aquellas relacionadas con el medioambiente.

Tarea que, si bien consideramos imprescindible por el alcance y la relevancia de tales Organizaciones de carácter universal, necesita del compromiso concreto de los Estados que forman parte de ellas y de los que no son miembros para tratar de prevenir y revertir las consecuencias del cambio climático.

En una primera parte, abordaremos cuál es la posición de los teóricos de las relaciones internacionales respecto de esta problemática, teniendo en cuenta los diferentes puntos de vista de la doctrina a la que pertenecen.

A continuación, se expondrán las negociaciones que se han llevado a cabo sobre el cambio climático, incluyendo el Acuerdo de París celebrado en 2015.

Para finalizar y a los fines de hacer más completo nuestro análisis, describiremos cómo se refleja esta tendencia internacional en nuestro ordenamiento jurídico y su impacto en las políticas públicas.

Nuestro estudio es de carácter descriptivo, y recurriremos para su realización a fuentes bibliográficas especializadas, artículos académicos y publicaciones científicas proporcionadas por los mismos Organismos Internacionales incluidos en nuestro análisis.

2. La visión de los teóricos de las Relaciones Internacionales

Uno de los tópicos que reviste gran actualidad a la vez que genera preocupación entre los representantes de los Estados, es el fenómeno del cambio climático. La postura que cada uno de ellos adoptará respecto de aquellos temas de interés a nivel internacional, dependerá de la doctrina a la que adhieran sus administraciones respecto de las Relaciones Internacionales.

El realismo se consolidó como la primer gran teoría de las relaciones internacionales una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, siendo Hans Morgenthau el principal referente doctrinario.

En esencia, esta doctrina afirma que los Estados son los protagonistas centrales de las relaciones internacionales (Morgenthau, 1986). Según esta escuela hay una jerarquía de temas en la política mundial, la cuál va a estar encabezada por la seguridad nacional, siendo fundamental el instrumento militar.

Un elemento principalísimo para los realistas es el concepto de interés definido en términos de poder: quienes ejercen funciones de política exterior piensan y actúan motivados por un interés que se traduce en poder.

Sin desconocer la importancia que aún tiene el realismo como paradigma de las relaciones internacionales –con su variante de neorrealismo-, en el transcurso del siglo XX han surgido nuevos esquemas teóricos, entre los cuales podemos mencionar el transnacionalismo.

Esta corriente de pensamiento considera que junto a los Estados-Nación existen otros actores no estatales que, junto al sujeto Estado, cumplen una función relevante y útil dentro de la sociedad internacional. A su vez, dentro de esta corriente de pensamiento es interesante analizar el modelo propuesto por Robert Keohane y Joseph Nye (1988), de amplia vigencia desde la década del setenta del siglo pasado y aún aplicable a las relaciones internacionales del siglo XXI. Este modelo fue de-

nominado por los autores antes mencionados como de la Interdependencia Compleja [1].

En la visión de estos teóricos de las relaciones internacionales, los Estados, al gestionar sus relaciones exteriores, no establecen una jerarquía en los temas que componen la agenda mundial –como hacían los realistas-, lo cual significa que la seguridad militar ya no será la variable principal a considerar al momento de estudiar política exterior.

Para los creadores de la interdependencia compleja, las relaciones internacionales son interpretadas como una especie de juego cooperativo, en el cual participan múltiples actores, siendo el Estado uno más. La cooperación y no el conflicto-o al menos el conflicto militar- será lo que predominará según estos teóricos.

La postura desarrollada por Keohane y Nye (1988) está pensada para un mundo en donde existen múltiples problemas vinculados entre sí: aspectos como la energía, los commodities (cobre, petróleo), la protección del medioambiente, el cambio climático, etc. Se conectan irremediablemente entre sí de manera que, como afirmamos en el párrafo anterior, la seguridad, aunque no desaparece, se transforma en un aspecto más pero no es la prioridad al momento de hacer relaciones internacionales.

Es importante tener presente que, para los partidarios de la interdependencia compleja, varios de los puntos más trascendentes de la agenda mundial provienen de la política doméstica o interna de los Estados, con lo cual diferenciar qué es política interna y qué es política exterior se torna algo difuso.

3. Las distintas negociaciones sobre el Cambio Climático

El cambio climático adquiere visibilidad durante la segunda mitad del siglo XX. Más específicamente, fue en 1972 cuando la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, que tuvo lugar en Estocolmo, Suecia, logró convertir al medio ambiente en un tema de relevancia internacional. Gracias a esta reunión fue que luego se creó el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

La crisis ambiental en general, y el cambio climático en particular, aparecen como uno de los mayores desafíos para la humanidad. Se trata de un problema glo-

1 Robert Keohane y Joseph Nye son considerados los "padres" del denominado transnacionalismo, de base liberal kantiana. Esta postura teórica recibió luego el nombre de interdependencia compleja.

bal que afecta a todos, y que repercute en diversos ámbitos como la economía, la salud, la seguridad, la producción de alimentos. Pautas meteorológicas cambiantes –que amenazan la producción de alimentos con el riesgo de generar inseguridad alimentaria-, el aumento del nivel del mar –que puede provocar riesgo de inundaciones-, el incremento de gases de efecto invernadero, todo esto hace pensar en la necesidad de contar con estrategias concertadas por parte de los países afectados apelando a una diplomacia multilateral eficaz que sea capaz de encontrar posibles soluciones a este flagelo.

Como afirma Oriol Costa, el cambio climático se ha convertido en un asunto relevante para la política internacional (Oriol Costa, 2014). Y en virtud de la trascendencia que ha tomado, es que se han negociado distintos acuerdos o pactos para tratar de generar consensos entre los Estados.

Un primer paso importante se ha conseguido dentro de la Organización de las Naciones Unidas. En 1992 se celebró la llamada Cumbre de la Tierra en la ciudad de Río de Janeiro, que posteriormente dio lugar a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que entró en vigencia en 1994 y actualmente cuenta con 197 Estados Partes, es decir, casi la totalidad de los Estados que actualmente componen la comunidad internacional.

Este tratado internacional ha sido fundamental en el sentido de crear conciencia, a nivel global, acerca de la dimensión del problema. Los Estados firmaron y ratificaron este compromiso porque entendieron que las soluciones a las dificultades derivadas del cambio climático no pueden encontrarse aisladamente, sino que es una amenaza que se tiene que combatir en forma multilateral.

Junto a Naciones Unidas, otro actor relevante al momento de debatir sobre política ambiental ha sido la Unión Europea. Esta organización internacional –de carácter regional- desde sus inicios, a principios de la década del 90 del siglo pasado, tuvo un rol muy activo respecto al medioambiente y al cambio climático.

Así fue como este sujeto del derecho internacional se involucró y lideró las negociaciones que llevaron a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático primero, y al Protocolo de Kyoto después.

En opinión de Oriol Costa, durante la negociación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1990-1992), la entonces Comunidad Europea adoptó un papel protagonista al defender la necesidad de estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero a los niveles de 1990 para el año 2000 (Oriol Costa, 2014).

Con relación al Protocolo de Kyoto fue firmado en 1995. Se trata de un acuerdo internacional auspiciado por la ONU cuyo objetivo central es reducir las emisiones

de gases que provocan calentamiento global[2]. Puede afirmarse que es el primer acuerdo internacional que tiene como principal objetivo reducir la emisión de gases efecto invernadero, los cuales generan el calentamiento global de la tierra.

Quienes suscribieron el Protocolo de Kyoto acordaron reducir en al menos un cinco por ciento en promedio las emisiones contaminantes entre 2008 y 2012, tomando como referencia los niveles de 1990. Sin embargo, una debilidad que presenta este instrumento es que los únicos países que están obligados a reducir sus cantidades emitidas son aquellos con economías más industrializadas.

Considerado una de las convenciones internacionales más importantes para la lucha contra el cambio climático, académicos como el citado Oriol Costa están convencidos de que la entrada en vigencia del Protocolo de Kyoto, que se produjo en 2005, ha sido en gran parte un triunfo de la Unión Europea, pues el organismo encabezó las negociaciones y logró finalmente obtener el número necesario de ratificaciones para su entrada en vigor.

Sin embargo, no todas las negociaciones por el cambio climático estuvieron signadas por el éxito, sino que también hubo que sortear serios obstáculos. Un caso para el análisis es Estados Unidos.

Hacia el año 2001 el entonces presidente de los Estados Unidos George Bush manifestó su negativa a ratificar este instrumento alegando posibles daños a la economía del país del norte, como incremento del desempleo, cierre de fábricas y pérdida de competitividad en el mercado internacional.

Al igual que la gran potencia de América del Norte, Australia es un país que, al menos en un principio, ha dado la espalda al Protocolo de Kyoto [3]. Es importante tener en cuenta que Estados Unidos es el mayor emisor de dióxido de carbono en el mundo, mientras que Australia es el segundo productor de carbono del planeta.

Para no adherir a Kyoto, Australia alegaba que sin el compromiso expreso por parte del país más contaminante del mundo (Estados Unidos), y sin la obligatoriedad de China e India (países signatarios del Protocolo) de reducir sus emisiones de dióxido de carbono, ratificar el Acuerdo resultaba "casi inútil y perjudicial para un país como Australia" (Cuevas Tell, 2005).

Al poco tiempo luego de haber entrado en vigor del Protocolo de Kyoto, Australia, junto a los Estados Unidos, comenzó a promover un acuerdo ambiental deno-

---

2 El Protocolo de Kyoto cuenta con 192 Estados Miembros y se aplica a las emisiones de varios tipos de gases de efecto invernadero: Dióxido de Carbono, Óxido Nitroso, Hidrofluorocarbonos, Perfluorocarbonos y Hexafluoro de azufre.

3 En el año 2007 Australia adhirió al Protocolo de Kyoto.

minado Asociación Asia-Pacífico sobre Desarrollo Limpio y Cambio Climático. Luego, Corea del Sur, China, India y Japón decidieron también apostar a este proyecto.

La propuesta que trae este esquema es bastante simple: vencer al calentamiento global mediante la promoción de tecnologías no contaminantes. Pero nada dice acerca de obligar a reducir la emisión de gases de efecto invernadero. La tecnología aparece, entonces, en este proyecto como un elemento clave para lograr el objetivo básico: reducir las emisiones de gases.

Este Acuerdo promovido inicialmente por Australia y Estados Unidos tiene ciertas características que lo tornan novedoso, y además lo hacen diferenciarse de Kyoto. En primer lugar, el énfasis puesto en las soluciones tecnológicas, como mencionamos anteriormente. En segundo término, es el sector privado, y no el gobierno, quien asume la responsabilidad por la lucha contra el calentamiento global. Por otra parte, el acuerdo no impone a sus miembros obligaciones firmes para disminuir los gases de efecto invernadero –aquí encontramos una diferencia sensible con respecto al Protocolo de Kyoto. Y, por último, se plantea la utilización de energía nuclear para mitigar el flujo de gases contaminantes.

Volviendo a Estados Unidos y su visión sobre el cambio climático, la victoria de Barak Obama en las elecciones presidenciales de 2008 ayudó a retomar las negociaciones sobre el clima. El cambio climático fue uno de los temas prioritarios de la administración Obama, siendo el primer presidente estadounidense en reconocer que el calentamiento global es una amenaza para el planeta y, asimismo, en negociar en el marco de las Naciones Unidas un acuerdo con China, con la finalidad de reducir la cantidad de gases de efecto invernadero en la atmósfera.

Desde el 20 de enero de 2017 gobierna los Estados Unidos Donald Trump. El mandatario número 45° ha sido controversial en diversos temas, tanto de política interna como internacional. Con respecto a la problemática medioambiental y de cambio climático, el empresario tiene una postura muy distinta de la que manifestaba su predecesor. Podemos afirmar que, con Trump en el poder, las negociaciones sobre el cambio climático dieron un giro, retornando a una posición bastante intransigente, que no ayuda a mitigar el problema.

4. El Acuerdo de París

En diciembre de 2015 se firmó el Acuerdo de París sobre Cambio Climático. Es considerado por buena parte de los especialistas como el logro ambiental más importante de la historia por su alcance global y sus objetivos a largo plazo. Está inte-

grado por la casi totalidad de los Estados de la sociedad internacional ya que, de los 197 Estados que participan de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, tan solo dos países se negaron a ser parte del acuerdo, además de los Estados Unidos de Trump: ellos son Nicaragua y Siria.

Nicaragua optó por rechazar esta instancia de diálogo porque los estándares para reducir las emisiones contaminantes no eran lo suficientemente estrictos con las naciones más ricas y las economías más grandes. En el caso de Siria, desde 2011 se encuentra aún inmersa en la guerra civil que no parece tener fin.

Habiendo contado este acuerdo con el apoyo del ex presidente Obama, Trump decidió retirarse del Acuerdo de París, cumpliendo así una de las promesas formuladas en la campaña electoral. Según el jefe de Estado del país del norte, abandonar el Acuerdo de París beneficiará a las industrias del petróleo y del carbón de los Estados Unidos, a la vez que generará más puestos de trabajo. Es decir, fueron razones de tipo económicas las que llevaron a Trump a no continuar en este club de países, por cierto, muy distintos y heterogéneos entre sí, pero que tienen como objetivo común encontrar estrategias para combatir el cambio climático.

Esta decisión de Estados Unidos generó de una decepción generalizada en el resto de los líderes, tanto europeos como de otros países, que entienden al cambio climático como un problema mundial, al que hay que encontrarle posibles soluciones también de manera global, para lo cual es necesario la cooperación de todos los integrantes de la sociedad internacional.

Desde un inicio, Trump se mostró escéptico en esta materia ya que en 2012 minimizó el problema diciendo que el cambio climático era un invento de China para perjudicar las manufacturas estadounidenses, quitando relevancia a la cuestión. No hay que olvidar que, como afirmamos en párrafos anteriores, Estados Unidos es el país más contaminante del mundo.

Uno de los puntos que mayores controversias generó del Acuerdo de París -lo cual fue debatido en diversas reuniones y cumbres previas a París- es el que indica que los países ricos o mejor posicionados económicamente deben dar apoyo financiero a los demás para ayudarles a reducir sus emisiones y adaptarse a los efectos del cambio climático.

Otra cuestión no menor que trae el Acuerdo de París es que establece el objetivo de lograr que el aumento de las temperaturas se mantenga por debajo de los dos grados centígrados con respecto a los niveles preindustriales.

También queda establecido que aquellos países que se integren al mismo tienen el deber de comunicar cada cinco años las contribuciones que hagan a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Consideramos que el Acuerdo de París es un instrumento que puede ayudar a combatir el cambio climático porque se trata de un acuerdo climático inclusivo que va más allá de la línea divisoria entre el mundo desarrollado y el mundo en vías de desarrollo. Con el Protocolo de Kyoto la comunidad internacional se esforzó para reducir las emisiones globales. Pero los países que más emisiones producen (China, Estados Unidos, la India) no están ligados por este protocolo. En cambio, el acuerdo de París incluye a 195 países de una manera equilibrada.

5. La protección del medio ambiente como política pública

Para poder realizar esta afirmación debemos hacer una aproximación de lo que se entiende por políticas públicas.

Una política pública es aquella que emana de una autoridad legítima, en el marco de su área de competencia, de acuerdo a procedimientos establecidos previamente y vinculantes para los ciudadanos que se encuentran bajo dicha autoridad. Estas políticas se pueden expresar bajo la forma de leyes, decretos, actos administrativos, entre otros (Olavarría Gambi, 2007). Se podría explicar también como la respuesta de la autoridad pública a las demandas de la sociedad, y que tiene como finalidad el cumplimiento de un objetivo específico para satisfacerlas (Lahera, 2004).

Nuestra Carta Magna y aquellas leyes derivadas de la suscripción de Tratados Internacionales relativos al medio ambiente van a conformar los fundamentos jurídicos sobre los que se erige la política ambiental. Determinando cuáles van a ser las áreas prioritarias para el ejercicio de la función pública.

Función pública, que va a contar para la ejecución de sus políticas ambientales de distintos instrumentos. En primer lugar, debemos considerar las normas ambientales que van a constituir unas de las principales herramientas políticas con las que cuenta el Estado, marcando al mismo tiempo los objetivos y las pautas a seguir. Para la implementación de estas políticas públicas, van a ser necesarios recursos económicos que pueden ser obtenidos a través de impuestos ambientales, subvenciones y partidas presupuestarias asignadas para tal fin. La educación en materia ambiental, promocionando el cuidado y la preservación del medio ambiente es también un importantísimo instrumento porque aborda la temática desde la prevención (Castagnola, 2008). Podemos ver de esta manera, que el medio ambiente es un tema que puede y debe ser abordado de manera transversal y coordinada desde distintas áreas del Estado para confluir en una misma política pública.

6. El medio ambiente en nuestro ordenamiento jurídico

La política ambiental tiene como instrumento fundamental, leyes y normas de distinta jerarquía que constituyen el andamiaje sobre el que se construye la misma. En esta materia, nuestro país no ha sido la excepción.

La preocupación por el cambio climático y el cuidado del medio ambiente, se han visto reflejados en la reforma constitucional de 1994. Específicamente con la incorporación del artículo 41 que expresa lo siguiente:

> *"Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos".*

Es considerado como uno de los nuevos derechos que los habitantes de nuestro país pueden exigir su protección, a los poderes del Estado. Como contrapartida, genera para éste una serie de obligaciones constitucionales.

La primera de ellas es el deber de preservación, lo que implica no sólo su cuidado sino también no deteriorarlo ni dañarlo. E involucra en esta tarea al Estado Nacional, como asimismo a los estados federales (provincias) y municipales. Otorgándoles el poder de exigir de los particulares el cumplimiento de tales normas y el poder de coacción en caso de que la violación de las mismas comprometa o perturben el medio ambiente, incluyendo en esto la recomposición y la reparación. Al mismo tiempo que lo obliga a la realización de acciones positivas para su preservación.

Las provincias, deben dictar las normas necesarias para complementar las leyes nacionales de presupuestos mínimos.

Cabe agregar, que el Estado Nacional además del reparto de competencias en el derecho interno, está habilitado para suscribir tratados internacionales en materia ambiental (Bidart Campos: 2004). De hecho, ha firmado los siguientes convenios:

- Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, incorporada por la Ley 21.836/1978. Que en su artículo 2º considera como "patrimonio natural" a los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de ellas que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico, y las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas.
- Convenio de Viena por la Ley 23.724/1989, en la que se compromete a proteger la capa de ozono de las modificaciones causadas por las actividades humanas a través de la acción y cooperación internacionales.
- Convención de Basilea, por la Ley 23.922/1991 y la Ley Nº 24.051/1991, sobre residuos peligrosos.
- Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, Ley 24.216/1993.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Ley 24.295/1993. Cuyo objetivo es reforzar la conciencia pública, a escala mundial, definiendo qué se entiende por cambio climático, emisiones, gases de efecto invernadero, etc.

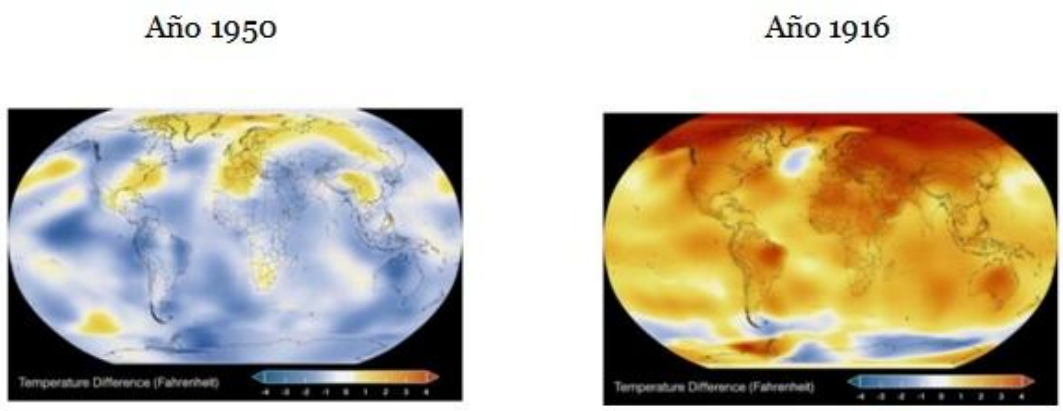
Entre otros ya nombrados en puntos anteriores como el Protocolo de Kyoto.

7. Otros Organismos Internacionales

La labor sobre el medioambiente y el cambio climático, no sólo se limita a los Tratados mencionados y a Naciones Unidas.

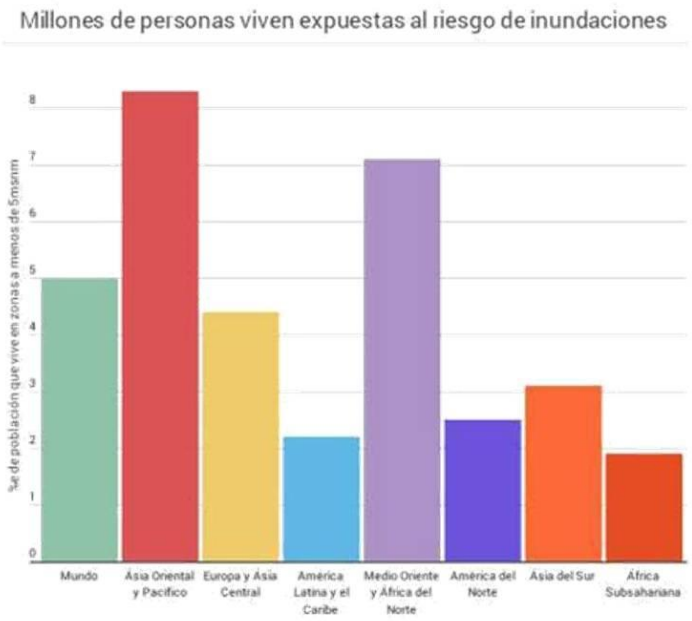
La **Comisión Económica para América Latina y el Caribe** (CEPAL), responsable de promover el desarrollo económico y social de la región, es uno de los Organismos dependientes de Naciones Unidas, que también aborda la problemática del cambio climático.

Los siguientes gráficos, son sólo un ejemplo que demuestra los estudios realizados en este tema y que contribuyen a la toma de concientización marcando la evolución en el aumento de la temperatura.



Fuente: NASA (https://climate.nasa.gov/vital-signs/global-temperature/) [4]

El **grupo Banco Mundial**, está formado por cinco instituciones para reducir la pobreza y su objetivo es generar prosperidad para que sea compartida entre los países en desarrollo. Por ese motivo, es que también se preocupa por este tema y lo aborda, por ejemplo, desde el riesgo de inundaciones al que como consecuencia del cambio climático están sometidos millones de personas.



Fuente: Banco Mundial (http://www.bancomundial.org) [5]

4 Recuperada de: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/s5_rquiroga_estadisticas-indicadores-cambio-climatico_0.pdf

La **Organización Meteorológica Mundial** (OMM) es un organismo especializado de las Naciones Unidas, y entendemos, el portavoz autorizado del sistema de las Naciones Unidas sobre el estado y el comportamiento de la atmósfera de la Tierra, su interacción con la tierra y los océanos, el tiempo y el clima que genera, y la consiguiente distribución de los recursos hídricos[68]. Insumos imprescindibles que serán utilizados por todos aquellos Organismos e Instituciones cuyos objetivos estén relacionados o se vean condicionados para su cumplimiento a los efectos producidos por el cambio climático.

El mismo informa que, "*... si las emisiones de gases de efecto invernadero de origen antropógeno continúan aumentando, la temperatura media de la atmósfera inferior de la Tierra podría incrementarse en más de 4 °C (7,2 °F) de aquí a fines del siglo XXI" [79]*. Pero si bien esta conclusión está basada en análisis científicos actualizados, es un escenario probable que puede ser evitado. La proyección de los datos y los numerosos programas desarrollados sobre este tema, sirven para prevenir y concientizar sobre las posibles consecuencias y herramienta para el diseño de políticas públicas orientadas a ese fin.[8]

Estos ejemplos, se citan sólo a manera ilustrativa de que la transversalidad de este problema involucra a diversos organismos internacionales cuyos objetivos se ven afectados como consecuencia de las alteraciones en el medio ambiente.

8. Conclusiones

En la actualidad las relaciones internacionales se caracterizan por el predominio de los temas de baja política, siendo uno de ellos el de la problemática ambiental analizado en este trabajo.

En primer lugar, no podemos dejar de destacar el protagonismo que han tenido las organizaciones internacionales al momento de discutir sobre estos asuntos, tal como lo plantea el transnacionalismo y la interdependencia compleja desde el plano

---

5 Recuperado de: http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/07/18/america-latina-llego-hora-adaptarse-calentamiento-global

6 Recuperado de: https://public.wmo.int/es/acerca-de-la-omm/qui%C3%A9nes-somos

7 Recuperado de: https://public.wmo.int/es/recursos/informes-meteorol%C3%B3gicos-sobre-el-cambio-clim%C3%A1tico

8 https://public.wmo.int/es/programas

teórico. En este punto, el trabajo de la Organización de las Naciones Unidas y de la Unión Europea ha sido vital. Por otra parte, organizaciones no gubernamentales –Greenpeace en particular, si bien no nos hemos ocupado de esta institución en este trabajo- han hecho importantes contribuciones en la materia.

En segundo lugar, es necesario dejar en claro que las actitudes de países como Estados Unidos, de permanecer al margen de los acuerdos más importantes alcanzados en los temas referentes al clima no ayudan a resolver el problema. El ascenso de Trump al gobierno significó, desde nuestro punto de vista, un claro retroceso en las negociaciones por el cambio climático, así como en otros temas de política exterior.

En tercer lugar, somos de la opinión de que tanto los países industrializados –generalmente los más contaminantes- como aquellos en vías de desarrollo deben asumir el compromiso, a través de una activa diplomacia multilateral, para derrotar este problema de dimensiones transnacionales.

Después de más de dos décadas de negociaciones, con avances y algunas crisis, estamos convencidos de que los acuerdos suscriptos hasta el momento, tal vez no sean perfectos, pero sí implican un avance. De ahí la necesidad de continuar profundizándolos. Y para ello es fundamental el cumplimiento de lo comprometido en los tratados contemplando los miembros firmantes todas aquellas alternativas que signifiquen una mejora de lo acordado. Sin abandonar todas aquellas estrategias que puedan colaborar al compromiso e integración de la mayor cantidad posible de Estados.

Para finalizar, estamos convencidos que un elemento que ayudaría a mitigar el calentamiento global, y por ende a solucionar el problema, es el uso de energías renovables o no contaminantes, como está ocurriendo en algunos países de Europa. Alemania, España y Reino Unido son ejemplos de ello. Dinamarca, por caso, utilizando energía eólica ha conseguido abastecer el 44% de su demanda de electricidad[9].

No es posible revertir la situación presente y alcanzar objetivos más ambiciosos en el cuidado del medioambiente sin la participación de todos los Estados, en particular de los más desarrollados. Que son quienes tienen la función de diseñar y ejecutar las políticas públicas necesarias, al mismo tiempo de constituirse en los canales más adecuados para la concientización de la población. Y estos esfuerzos serán

9 Diario Clarín. Edición impresa del 18/2/2018.Pp 36.

más eficaces si se realizan de manera conjunta y organizada, utilizando las estructuras de instituciones de alcance global como son las Organizaciones Internacionales.

Bibliografía

Barbe, Ester (1995). "Relaciones Internacionales". Tecnos. Madrid.

Bidart Campos, Germán (2004). "Compendio de Derecho Constitucional". Ediar, Argentina.

Castagnola, Yamila M. (2008). "Realidad ambiental en el marco de las políticas públicas en la argentina". Recuperado de: http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/ymc2.pdf

Convención de Basilea, Ley 23.922/1991 http://www.loa.org.ar/legNormaDetalle.aspx?id=2738

Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. Recuperado de: https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Ley 24.295/1993. Recuperado de: http://www.defensoria.org.ar/protocolo-al-tratado-antartico-sobre-proteccion-del-medio-ambiente/

ConveniodeViena,Ley23.724/1989.Recuperado de: fcf.unse.edu.ar/archivos/biblioteca/

Costa Oriol (2014). "Después de Kyoto, Beijing: la UE ante las nuevas negociaciones del clima", Revista CIDOB d´Afers Internacional, Barcelona, Nº 108, pp.23-41.

Cuevas Tello, Ana Bertha. Australia: no al Protocolo de Kyoto, sí a la Asociación Asia-Pacífico sobre Desarrollo Limpio y Cambio Climático. México y la Cuenca del Pacífico [en línea] 2005, 8 (mayo-agosto). Disponible en: <http://www.redalyc.org/artículo.oa?id=433747638005>ISSN1665-0174

Keohane Robert y Nye Joseph (1988): "Poder e interdependencia: la política mundial en transición", Grupo Editor Latinoamericano Colección de Estudios Internacionales, Buenos Aires.

Lahera, Eugenio. (2004) "Política y Políticas Públicas". Naciones Unidas, Chile.

Morgenthau, Hans. (1986) "Política entre las naciones". GEL, Argentina.

Olavarría Gambi, Mauricio. (2007) "Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas". Universidad de Chile

Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, Ley 24.216/1993 http://www.defensoria.org.ar/protocolo-al-tratado-antartico-sobre-proteccion-del-medio-ambiente/

Artículos periodísticos

Diario Clarín, "La energía eólica se abre camino y ya es la segunda fuente de electricidad de Europa", 18/2/2018, edición impresa, pp.36.

www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38626482: "7 cosas que cambiaron en los Estados Unidos durante el gobierno de Barack Obama, 19/01/2017.

www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40124921: "Donald Trump anuncia que EEUU abandonará el Acuerdo de París sobre Cambio Climático", 1/6/2017.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la construcción de la paz en Nariño, Colombia: un enfoque sobre la participación de la sociedad civil en el período 2010-2014

MATÍAS GASTÓN TRUCHET
Universidad Católica de Santa Fe (UCSF)

Resumen

En el campo de la resolución de los conflictos armados de las Naciones Unidas, las acciones de construcción de la paz se orientan, cada vez más, hacia procesos que implican la participación de la sociedad civil.

Desde principios de la década de 1960, Colombia atraviesa un conflicto armado interno que aglutina al Estado, las fuerzas guerrilleras, el narcotráfico y el paramilitarismo, siendo el departamento de Nariño, una de las áreas más afectadas por el conflicto.

En Nariño, el organismo de las Naciones Unidas encargado de coordinar las estrategias para la construcción de la paz es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que junto a diversos actores, entre ellos la sociedad civil, busca crear las condiciones necesarias para transitar desde una situación de conflicto a una de paz.

En este sentido, la propuesta consiste en describir la estrategia que implementó el PNUD respecto de la participación de actores de la sociedad civil en la construcción de la paz en Nariño durante el período 2010-2014.

Partimos de la hipótesis que durante el período 2010-2014 en Nariño, el PNUD implementó una estrategia de promoción de la participación de actores de la sociedad civil para lograr fortalecer la construcción de la paz.

De esta manera, planteamos como metodología de trabajo realizar, inicialmente, algunas consideraciones teóricas; luego, contextualizaremos el conflicto armado en Nariño; después abordaremos la estrategia de construcción de la paz del PNUD desde sus dimensiones institucional y programática; para terminar con algunas reflexiones finales.

Utilizaremos fuentes de información secundaria provenientes de organismos oficiales de las Naciones Unidas, los gobiernos de Nariño y diversos actores internacionales y de la sociedad civil.

Palabras clave: Construcción de la paz – PNUD – sociedad civil – Nariño

Introducción

La irrupción del concepto de *construcción de la paz* en el seno de las Naciones Unidas hacia la década de 1990, resignificó las intervenciones de esta organización en materia de resolución de conflictos, paz y seguridad, y marcó la orientación de la agenda de la comunidad internacional por las siguientes décadas.

La novedad del concepto, así como un contexto internacional caracterizado por la proliferación y permanencia de conflictos intra-estatales sin inmediata resolución, obligaron a la elaboración de un corpus teórico nutrido desde múltiples áreas temáticas. En consecuencia, a la cuestión de la seguridad y la paz internacional, se le sumaron variables como el desarrollo, los derechos humanos o el medio ambiente.

Esta atmósfera facilitó el encuentro y la vinculación entre diversos actores con diferentes agendas políticas, que debieron asumir conjuntamente problemas de seguridad, paz y resolución de conflictos armados. Bajo esta dinámica, los vínculos más novedosos fueron los establecidos entre organismos internacionales y actores no gubernamentales.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fue el organismo de las Naciones Unidas en el que la agenda de construcción de la paz hizo converger la seguridad, la paz, el desarrollo humano y la participación ciudadana. Con base en un enfoque holístico de construcción de la paz, el PNUD emprendió acciones en articulación con los gobiernos, la cooperación internacional y los actores no gubernamentales, en especial, con la sociedad civil.

En el caso de Colombia, donde el conflicto armado lleva latente casi 60 años, el PNUD ha estado trabajando en la construcción de la paz desde el año 2002. En Nariño, no obstante, comenzó a operar en el año 2007. Desde entonces, ha puesto en marcha una serie de programas tendientes a reducir el impacto del conflicto armado y que permitan construir escenarios de paz.

En ese contexto, esta propuesta consiste en describir la estrategia que implementó el PNUD respecto de la participación de actores de la sociedad civil en la construcción de la paz en Nariño durante el período 2010-2014.

Nuestra hipótesis que guiará el análisis, es que durante el período 2010-2014 en Nariño, el PNUD implementó una estrategia de promoción de la participación de actores de la sociedad civil para lograr fortalecer la construcción de la paz.

Aproximación teórica al concepto de *construcción de la paz*

Para comenzar, debemos indicar que, en términos teóricos y en el marco de las Naciones Unidas, la *construcción de la paz* es un concepto novedoso.

El concepto de *construcción de la paz* se originó en el campo de los Estudios para la Paz cuando el sociólogo y matemático noruego, Johan Galtung, lo propuso en su obra *Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peace-building* -Tres Enfoques para la Paz: Mantenimiento de la Paz, Establecimiento de la Paz y Construcción de la Paz- (1975).

En ella, el autor instaba a la creación de estructuras de construcción de la paz que promovieran una paz sustentable a través de un abordaje de las causas profundas de los conflictos violentos y del apoyo a las capacidades para la gestión de la paz y la resolución de conflictos (Oficina de Apoyo a la Construcción de la Paz, 2012)[1].

No obstante, no es hasta 1992 que el concepto se inserta en el marco de las Naciones Unidas a través de su entonces Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, quien presenta el reporte *Un programa de paz*, documento que introduce la idea de construcción de la paz en escenarios de postconflicto y la define como "medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto" (Boutros Boutros-Ghali, 1992, pp. 12-13).

A pesar de su entrada oficial al lenguaje de las Naciones Unidas, diversos hechos sucedidos durante la década de 1990, como la renovación de los conflictos en Ruanda, acuerdos de paz fallidos y guerras prolongadas, plantearon la necesidad de desarrollar nuevos enfoques para los desafíos de la construcción de una paz sostenible en situaciones de emergencia y conflictos intra-estatales.

En este sentido, otro autor destacado dentro del campo de los Estudios para la Paz, John Paul Lederach (1997), sostuvo que la construcción de la paz comprendía mucho más que los procesos de reconstrucción posteriores a la firma de un acuerdo. Según él,

> (...) El término implica, pues, una amplia gama de actividades que tanto preceden y siguen a los acuerdos de paz formales. Metafóricamente, la paz se ve no sólo como una

1 Para ampliar información, dirigirse al sitio electrónico http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pbun.shtml.

etapa en el tiempo o una condición. Es una construcción social dinámica. (John Paul Lederach, ibíd., p. 20)[2]

La perspectiva de Lederach propuso la noción de *transformación del conflicto* (1995) para sugerir que el conflicto es un proceso continuo de cambios que varían desde relaciones, comportamientos y estructuras negativas a positivas[3], por ende se debe contar con un enfoque de construcción de la paz multifacético y holístico que tenga en cuenta la complejidad de la naturaleza humana y se base en una amplia participación social para manejar las distintas etapas del conflicto.

En 1995, el concepto fue expandido para hacerle frente a todas las fases del conflicto por medio del documento *Suplemento de Una Agenda para la Paz*, poniendo mayor énfasis en la creación de estructuras para la institucionalización de la paz.

A su vez, entre los años 1994 y 1995, tres documentos -*Una Agenda para el Desarrollo* (1994); *Reporte de Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994) y *Una Agenda para la Democratización* (1995)- impulsaron una mayor interacción entre las agendas de seguridad, desarrollo, derechos humanos y democratización, posibilitando que temas anteriormente pensados como incompatibles comenzaran a ser revisados y analizados desde sus relaciones.

Esta apertura de puerta para vincular temas de diferentes esferas generó un entendimiento nuevo de la paz, al comprender que la misma no sólo abarcaba la reducción de la violencia relacionada a los conflictos armados, sino también que requería de esfuerzos anclados en cambios sociales, políticos, económicos y culturales.

Ya en el año 2000, el *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* -más conocido como *Informe Brahimi*- profundizó la definición del término al conceptualizarlo como "actividades realizadas al final de los conflictos para reestablecer las bases de la paz y proveer las herramientas para construir sobre ellas algo más que la mera ausencia de la guerra" (Oficina de Apoyo a la Construcción de la Paz, 2010, p. 6), siguiendo con que "la construcción de la paz eficaz

---

2 Definición recuperada de internet en el sitio http://www.peacebuildinginitiative.org /index34ac.html?pageId=1764#one. La cita original puede ser consultada en Lederach, J. P. (1997), *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, D.C., U.S. Institute of Peace Press, p. 20.

3 Las ideas de John Paul Lederach acerca de la *transformación del conflicto* fueron extraídas del sitio http://www.peacebuildinginitiative.org/index8c3a.html?fuseaction=page.viewpage&pageid=1764. La idea original puede ser consultada en Lederach, J. P. (1995), "Conflict Transformation in Protracted Internal Conflicts: The Case for a Comprehensive Framework", in *Conflict Transformation*, ed. Kumar Rupesinghe, New York: St. Martin's Press/ Basingstoke: Macmillan, pp. 201-222.

es, en efecto, un híbrido de actividades políticas y de desarrollo dirigidas a las fuentes del conflicto" (Organización de las Naciones Unidas, 2000, p. 8).

Finalmente, hacia Mayo del 2007, el Comité de Política del Secretario General de la ONU resolvió plantear, a modo de base conceptual, la siguiente definición de *construcción de la paz*:

> Rango de medidas destinadas a reducir el riesgo de caer o recaer en conflicto mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales en todos los niveles para la gestión del conflicto, y sentar las bases para la paz y el desarrollo sostenible. Las estrategias de construcción de la paz deben ser coherentes y adaptadas a las necesidades específicas del país en cuestión, basadas en la propiedad nacional, y deberían comprender un conjunto relativamente estrecho de actividades cuidadosamente priorizadas y secuenciadas dirigidas a la consecución de los objetivos anteriores. (Oficina de Apoyo a la Construcción de la Paz, 2010, p. 6.)

Aquí, tomaremos como base la definición esbozada por el Comité de Política del Secretario General de la ONU. De todas maneras, advertimos que no existe un consenso definitivo acerca de qué significa la *construcción de la paz*, en tanto se trata de un concepto que se encuentra en constante debate y actualización.

El PNUD y la construcción de la paz

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es el organismo mundial de la ONU en materia de desarrollo, y cumple la función de asistir a los gobiernos y las sociedades para ayudarles a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo.

Este organismo respalda la implementación de marcos institucionales y mecanismos que permitan a los actores prevenir futuros conflictos; desarrolla capacidades de liderazgo que involucren a la sociedad civil; promociona procesos sociales e institucionales que favorezcan la transformación no violenta de conflictos y la construcción de la paz; y empodera a las poblaciones vulnerables afectadas por los conflictos, entre otras acciones.

Específicamente, el PNUD se centra en "apoyar la función de la sociedad civil y de las organizaciones de voluntarios en los programas de pacificación, consolida-

ción de la paz y prevención de conflictos de las Naciones Unidas y las autoridades nacionales" (PNUD, 2012, p. 22).

De esta manera, la *construcción de la paz* en la perspectiva del PNUD aparece con un carácter transversal, que se trabaja en todos los estratos sociales, en todas sus dimensiones -económica, social, política, étnica, ambiental, etc-, y en contextos tanto de paz como de conflicto y violencia armada.

El conflicto armado interno en Colombia: el caso de Nariño

En términos generales, el conflicto armado interno en Colombia se remonta a principios de la década de 1960, aunque sus antecedentes se ubican en el período que comprende el fin de la década de 1940 y el principio de la década de 1950, época conocida como *La Violencia* y caracterizada por la confrontación bipartidista entre el partido liberal y el partido conservador.

Desde el principio, los principales actores involucrados serán el Estado colombiano y las fuerzas guerrilleras, pero, en el transcurso del conflicto, se implicarán los cárteles de droga y las fuerzas paramilitares de derecha.

Entre sus causas más importantes se destacan, la lucha por la posesión de la tierra, las desigualdades económicas regionales y la persecución política.

Una de las áreas más afectadas por el conflicto ha sido el departamento de Nariño, en el sur de Colombia.

El conflicto armado en Nariño se remonta a la década de 1980, cuando actores armados de otras partes de Colombia empiezan a llegar al departamento. Entre las razones que hacen de Nariño un espacio geopolítico de importancia y lo convierten en territorio de disputa, el PNUD (2010, extraído de ODDR, 2011, p. 22) menciona:

> La salida al océano Pacífico, las grandes extensiones de selva, la entrada a la bota caucana y al macizo colombiano, el acceso directo al Putumayo, el paso del oleoducto transandino, el clima propicio para la siembra de cultivos ilícitos, así como la producción de oro, plata y otros recursos naturales.

Hacia la década de 1990 se afianzan en Nariño los cultivos ilícitos y se produce una profundización del conflicto debido al repliegue de las guerrillas hacia el occidente del país, tendencia acentuada hacia fines del siglo XX y principio del siglo

XXI como consecuencia de la implementación del Plan Colombia[4] y el Plan Patriota[5].

En la década del 2000, los cultivos de coca de los departamentos de Meta, Caquetá y Putumayo serán trasladados a Nariño permitiendo la consolidación de estas plantaciones en ese departamento, principalmente en la subregión Pacífica[6], que se convertirá desde entonces en el área más afectada por el conflicto armado.

La lucha por el control territorial configurará las confrontaciones en Nariño, razón por la cual la presencia de los actores armados no será estática, sino que irá adquiriendo una dinámica distinta acorde a las variaciones del contexto.

Los actores intervinientes del conflicto en Nariño han sido, por un lado, las guerrillas de izquierda Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), Ejército de Liberación Nacional (ELN), Ejército Popular de Liberación (EPL), y el Movimiento "19 de Abril" (M-19); por otro lado, el Estado colombiano; y por último, el paramilitarismo, representado en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Si bien la configuración del conflicto ha variado según las dinámicas impuestas por las diversas coyunturas, en términos generales, los actores armados se han establecido en el departamento de dos maneras: ejerciendo un dominio sobre el territorio, lo que ha facilitado el control de las relaciones entre la población, o usando a Nariño como zona de descanso y de tránsito (ODDR, op. cit.).

De acuerdo a la Vicepresidencia de la República de Colombia (2004. Extraído de ODDR, op. cit.), el conflicto armado en Nariño ha impactado directamente en la población civil, al eliminar la distinción entre combatientes y no combatientes, generando la ruptura del tejido social, la pérdida de la identidad cultural y la desintegración de los procesos organizativos.

---

4 El Plan Colombia (también llamado Plan para la Paz y el Fortalecimiento del Estado o Plan Colombia para la Paz) es un acuerdo bilateral constituido entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos. Se concibió en 1999 durante las administraciones del presidente colombiano Andrés Pastrana Arango y el estadounidense Bill Clinton con los objetivos específicos de generar una revitalización social y económica, terminar el conflicto armado en Colombia y crear una estrategia antinarcótica.

5 El Plan Patriota (oficialmente llamado "campaña militar J.M.") fue una campaña militar de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional de Colombia, implementada desde 2003 en los departamentos del Meta, Caquetá y parte del Putumayo. La etapa inicial del Plan Patriota buscaba recuperar las zonas urbanas y las vías de comunicación contra la influencia ejercida por grupos ilegales; principalmente la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). La segunda etapa denominada 'Plan Consolidación' comenzó el 17 de septiembre de 2004 y buscó desarticular las estructuras de las FARC en zonas rurales.

6 La subregión Pacífica es, además del lugar de cultivos ilícitos -como la coca y la amapola-, el territorio donde viven la comunidad indígena Awá y parte de las comunidades negras de Nariño (ODDR, op. cit.).

La tasa de civiles víctimas de homicidios, secuestros y desplazamientos en Nariño se presenta como "una de las más altas del país" (ODDR, op. cit., p. 39). Como respuesta a esta situación y a la afectación de la población civil en el conflicto, para el año 2007 la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) reportó que la crisis humanitaria en el departamento desbordó todos los niveles de respuesta institucional, por lo cual pidió la intervención de nuevos organismos nacionales e internacionales (ibíd.).

Un informe de la Fundación Paz y Reconciliación (2014), cita datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), según la cual hasta el año 2013 se reportaron un total de 334.761 personas víctimas del conflicto armado en Nariño, de las cuales el 82% se ubica entre 2005 y 2013. En efecto, la década del 2000 se presenta como la década de mayor recrudecimiento de la violencia armada, produciendo un aumento de las víctimas del conflicto en comparación con las décadas anteriores.

La mayor parte de las víctimas contabilizadas entre 2005 y 2013 se dió por motivo de desplazamiento forzoso, que en términos porcentuales representó un promedio del 87% en el período 2005-2012, en comparación con otros tipos de hechos victimizantes (ibíd.). También las poblaciones afrodescendientes e indígenas han sido unas de las más afectadas por el conflicto.

La emergencia del paramilitarismo ha sido otro factor de influencia para la región. De acuerdo a la Fundación Paz y Reconciliación (op. cit., p. 10), "los años de expansión paramilitar coinciden con años en donde se incrementaron significativamente los cultivos de coca y de palma africana". A su vez, la presencia del paramilitarismo significó un aumento en el número de homicidios, civiles muertos en conflicto y desplazados entre los años 1997 y 2005 (ibíd.).

La estrategia de construcción de la paz del PNUD en Nariño: su dimensión institucional

En Colombia, y particularmente en Nariño, el PNUD implementó un enfoque de construcción de la paz[7] basado en los siguientes objetivos:

7 El enfoque del PNUD en Colombia sobre construcción de la paz puede ser encontrado en http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/in_depth.html

- Promoción de procesos sociales e institucionales para la transformación no violenta de conflictos y la construcción de paz, con énfasis en el fortalecimiento de las capacidades locales de paz y el desarrollo rural.
- Empoderamiento social, político y económico de las poblaciones vulnerables, excluidas y afectadas por la situación de violencia interna a raíz del conflicto con los grupos armados ilegales.
- Preservación de la memoria y la dignidad de las víctimas de la violencia generada por el conflicto con los grupos armados ilegales, mediante procesos de reconciliación acordes con los estándares internacionales.

De esta manera, el enfoque del organismo se asienta sobre un eje institucional y sobre un eje social, que respectivamente enmarcan y dan contenido a la construcción de la paz.

Por otra parte, el PNUD refuerza su estrategia de construcción de la paz con una perspectiva orgánico-institucional que valora fuertemente la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz.

De acuerdo al sitio oficial en internet del PNUD[8], en el cumplimiento de sus objetivos el organismo trabaja y colabora con organizaciones de la sociedad civil tanto en la ejecución de programas como en la promoción de políticas. La sociedad civil es tanto un recurso vital como un componente fundamental de la estructura del PNUD.

En este sentido, el PNUD cuenta con tres objetivos para el fortalecimiento de la sociedad civil:

1. Invertir en la sociedad civil y la participación ciudadana, facilitando un entorno propicio, apoyo y colaboración y revitalizando la capacidad del PNUD para trabajar con una gama más amplia de actores de la sociedad civil.
2. Promover la acción ciudadana hacia el desarrollo y una democracia participativa mediante el apoyo a la acción colectiva ciudadana.
3. Involucrar activamente a una amplia gama de actores no estatales para un multilateralismo exterior que refuerce la participación ciudadana y el desarrollo humano.

---

8 Ver la sección *Organizaciones de la Sociedad Civil* en http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/funding/partners/civil_society_organizations.html.

En cuanto al rol que la sociedad civil puede desempeñar en las tareas de construcción de la paz, el PNUD establece que

Las OSC -organizaciones de la sociedad civil-, en consecuencia, tienen que desempeñar funciones vitales como participantes, legitimadores y patrocinantes de la política y la acción del gobierno, como vigilantes del comportamiento de los regímenes y los organismos públicos, y como colaboradores en las tareas nacionales del desarrollo. (PNUD, 2001, p. 2)

Al mismo tiempo, el PNUD (2009a) sostiene que lograr la participación de la sociedad civil guarda relación con varias prioridades estratégicas del organismo, entre las que figuran:

- Lograr la propiedad nacional;
- Fomentar la capacidad;
- Lograr la gestión eficaz de la ayuda;
- Reducir la pobreza y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio - actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible-.
- Lograr la igualdad de género.

Como se aprecia, la participación de la sociedad civil está vinculada al logro de la propiedad nacional y al fomento de la capacidad, dos elementos constitutivos de la construcción de la paz.

En definitiva, se observa la existencia de un marco y un anclaje institucional sobre el que se apoya y se basa el PNUD para articular con las organizaciones de la sociedad civil en la construcción de la paz.

La estrategia de construcción de la paz del PNUD en Nariño: su dimensión programática

En el período 2010-2014 en Nariño, encontramos que el PNUD ejecutó 3 programas de construcción de la paz.

Los programas en cuestión, que estudiamos en orden cronológico según fecha de inicio de implementación, son:

1. Programa ART-REDES (2008-2013);
2. Programa Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el departamento de Nariño (2009-2013);
3. Programa Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo (2014-2016).

Programa ART-REDES (2008-2013)

El Programa ART-REDES en Colombia "es la estrategia territorial de cooperación internacional para el desarrollo y la construcción social de paz" (PNUD, 2014, p. 39). Inició sus pasos como experiencia piloto en Nariño en el año 2008 y se propuso

> Contribuir a la construcción social de la paz, el desarrollo humano, la gobernabilidad democrática y la reconciliación a través del respaldo y fortalecimiento, nacional y territorial, de iniciativas de la sociedad civil y el Estado, promoviendo su participación en procesos políticos, económicos y sociales incluyentes, su capacidad de transformar escenarios de violencia y conflictos e incidir en la construcción de políticas públicas. (PNUD, 2009b, p. 2)

En el período de análisis 2010-2014, el PNUD, por medio del Programa *ART-REDES* (2008-2013), promovió y apoyó la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz en el departamento de Nariño.

En todos los años que el Programa abarca de nuestro período de estudio, encontramos que no hay una cantidad fija de participantes, sino que varía dependiendo el año y que el Programa permite la incorporación de nuevos actores, aun cuando ya se encuentra en implementación.

Observamos que hubo una buena participación de la sociedad civil en la construcción de la paz, ya fuera a través de redes de organizaciones sociales o de manera particular o aislada, focalizada principalmente en asuntos étnicos, de juventud y de mujeres, como así también de derechos humanos y derechos de las víctimas del conflicto armado.

Al mismo tiempo, el PNUD estableció una modalidad de articulación de doble sentido: vertical y horizontal. La articulación vertical consistió en la estructuración de distintas instancias de encuentro entre el gobierno, la cooperación internacional, las fuerzas de seguridad y la sociedad civil. Por su parte, la articulación horizontal se basó en la conformación de espacios de capacitación para la sociedad civil en temas de liderazgo, género y juventud, derechos humanos, gobernabilidad, prevención de conflictos y construcción de la paz, como así también en la creación de plataformas para el encuentro e intercambio de información entre las mismas organizaciones de la sociedad civil. Hemos observado que la articulación con la sociedad civil, fue uno de los pilares en los que se apoyó ART-REDES para su implementa-

ción: lograr movilizar a la sociedad civil para su participación en la construcción de la paz, y conseguir crear y afianzar instancias de encuentro gubernamental-no gubernamental, se convirtió en un objetivo central del PNUD y requirió la mayor parte de sus esfuerzos.

La sociedad civil ejerció un rol de movilización general, anclado, en primer lugar, en su participación en las actividades de ART-REDES. En segundo lugar, tuvo un rol de legitimación de las iniciativas promovidas por el Programa. En tercer lugar, promovió y divulgó los espacios de participación creados en el marco del Programa y, desde allí, asumió un rol de incidencia sobre las esferas gubernamentales, especialmente en materia de promoción de políticas públicas y de adquisición y protección de derechos humanos. Finalmente, verificó la implementación de políticas públicas referidas a la juventud y las mujeres.

En lo concerniente al tipo de actividad realizada por la sociedad civil en el marco del programa ART-REDES, observamos que hubo una complementación al gobierno a través del apoyo y el trabajo articulado para implementar diversas políticas públicas.

Por último, no encontramos suficiente información para afirmar o negar que la sociedad civil tuvo poder de decisión para diseñar y/o ejecutar sus propios proyectos o iniciativas. Si nos guiamos por el rol que tuvo la sociedad civil y por el tipo de actividad que llevó a cabo, se puede decir que ésta tuvo un papel de complementariedad, legitimación y acompañamiento, más que de toma de decisiones.

Programa Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el Departamento de Nariño (2009-2013)

El Programa Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el departamento de Nariño, forma parte del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM), un acuerdo firmado en 2006 entre el PNUD y el Gobierno de España para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM, 2013).

Este fondo opera a través del Sistema de las Naciones Unidas en colaboración con el Estado y la sociedad civil, ejecutando programas distribuidos en ocho áreas temáticas, de las cuales cuatro se trabajan en Colombia: Género; Cambio Climático; Construcción de Paz y Resolución de Conflictos; e Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición (ibíd.).

El Programa, que se enmarca en el área temática Construcción de Paz y Resolución de Conflictos, inició su ejecución en 2009 por un período de tres años, pero, mediante solicitud de extensión de plazo, su fecha de finalización fue fijada para Junio de 2013.

El objetivo general del Programa fue:

> Consolidar las capacidades, activos locales y regionales para la construcción de la paz y el desarrollo, mediante el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la participación ciudadana, la convivencia y el desarrollo socioeconómico sostenible, e incorporando las perspectivas étnico-cultural y de género como condición necesaria para el logro de los ODM. (F-ODM, 2011, p. 4)

Se ejecutó en ocho municipios de Nariño: tres de la subregión de la Frontera Andina con Ecuador y cinco de la subregión del Pacífico Norte -o subregión Sanquianga-. En esas regiones, se enfocó en tres grupos étnicos: el pueblo indígena de los Pastos, las comunidades Afrocolombianas y el pueblo indígena Eperara Siapidaara (F-ODM 2011; F-ODM, 2013).

En efecto, el Programa menciona que debido a las amenazas a la vida material y cultural de los pueblos indígenas y afrocolombianos producto de la violencia armada y las economías extractivas -lícitas e ilícitas-, la estrategia propuesta buscó

> Fortalecer la capacidad de las autoridades indígenas y afrocolombianas para gestionar su territorio, para reproducir su cultura y para ser interlocutores en escenarios de política pública en el marco del Estado de derecho. En esta línea, los cabildos Indígenas y los Consejos Comunitarios Afrocolombianos son definidos como el *sujeto central de todo el ciclo de gestión del PC*[9] y su fortalecimiento es considerado un aspecto fundamental inherente al enfoque de construcción de la paz. (F-ODM, 2011, pp. 5-6)

El análisis al Programa *Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el departamento de Nariño* (2009-2013) permite aseverar que en el período 2010-2014, el PNUD, por medio de éste, promovió y apoyó la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz en el departamento de Nariño.

---

9 Las cursivas no son nuestras; son propias de la cita original. El acrónimo *PC* refiere a *Programa Conjunto*: es la manera en que se refiere, en el documento utilizado, al Programa Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el departamento de Nariño.

Observamos que participaron 50 organizaciones y actores de la sociedad civil, que debido al formato del Programa, se mantuvieron fijos durante todos los años analizados. Los Cabildos Indígenas y los Consejos Comunitarios afrocolombianos se vieron fortalecidos a raíz de su participación en el Programa, mejorando sus capacidades de gobierno y preservando su identidad cultural. Al mismo tiempo, la participación de la sociedad civil estuvo complementada por la movilización y participación de las comunidades impactadas por el Programa, en especial de los jóvenes y las mujeres de las poblaciones étnicas. A través de diferentes organizaciones y agrupaciones, la juventud y las mujeres tuvieron una buena participación en materia de incidencia en las agendas públicas.

El PNUD formuló diversas acciones que apuntaron a fortalecer y consolidar los modos de participación de la sociedad civil en la construcción de la paz. En primer lugar, posibilitó la participación directa de la sociedad civil en la estructura operativa del Programa, afianzando las capacidades de dirección, coordinación y toma de decisiones de la sociedad civil. También, el organismo buscó articular a través de procesos de capacitación y formación, y del apoyo a la difusión y preservación de las fiestas y la identidad cultural de las comunidades étnicas. Por otra parte, se promovió la creación de espacios institucionales en las organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de afianzar y garantizar la participación de mujeres y jóvenes.

La sociedad civil ejerció un rol amplio, que osciló desde la coordinación y la toma de decisiones, hasta la movilización social, la legitimación y complementación de las medidas tomadas por el Gobierno departamental y el PNUD, lo que le permitió desarrollar diferentes capacidades y consolidarse como un actor fundamental en la construcción de la paz.

Las acciones de la sociedad civil procuraron fortalecer y mejorar su capacidad organizativa a nivel interno, y difundir sus valores y cosmovisiones. Por otro lado, organizaciones de mujeres y jóvenes se convirtieron en interlocutores válidos ante la institucionalidad e incidieron en las agendas políticas, difundiendo los derechos de las mujeres y de los jóvenes, además de participar en favor del fin de la violencia basada en género.

En materia de iniciativas implementadas por decisión de la sociedad civil, hallamos que ésta tuvo márgenes de decisión para impulsar sus propias propuestas y proyectos, buscando fortalecer sus capacidades organizativas y promoviendo sus valores. Por otra parte, varias iniciativas de la sociedad civil apuntaron a mejorar el rol de la mujer en la comunidad, garantizando sus derechos y abriendo espacios de participación en distintos niveles, gubernamentales y no gubernamentales.

Programa Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo (2014-2016)

El Programa Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo (ATPD) es un esfuerzo conjunto entre el PNUD, la cooperación internacional, las agencias de las Naciones Unidas y las instituciones nacionales para impulsar el desarrollo de iniciativas que ayudan a fortalecer las condiciones individuales, colectivas e institucionales que apunten a la construcción de paz en Colombia, desde y con los territorios más afectados por el conflicto[10].

En el período 2010-2014, el PNUD, por medio del Programa *Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo* (2014-2016), promovió y apoyó la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz en el departamento de Nariño.

Encontramos que no hay un número fijo de organizaciones de la sociedad civil que participan en el Programa. La cantidad de actores de la sociedad civil varía dependiendo de la iniciativa que se esté ejecutando.

El PNUD propone espacios de concertación entre distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, buscando acercar los procesos de diagnóstico, planificación, coordinación y toma de decisiones a las comunidades y diferentes grupos sociales. Consideramos que esta estrategia propositiva y de acercamiento entre partes tiene por finalidad, la movilización y el empoderamiento social mediante mecanismos de participación que posibilitan la toma de decisiones, la crítica y la legitimación.

Reflexiones finales

El recorrido que hemos realizado hasta aquí, permitió observar que el PNUD efectivamente promueve la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz.

De esta manera, podemos validar nuestra hipótesis inicial: *durante el período 2010-2014 en Nariño, Colombia, el PNUD implementó una estrategia de promo-*

10 Para ampliar información, acceder a http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/projects/crisis_prevention_and_recovery/alianzas-territoriales-para-la-paz.html.

ción de la participación de actores de la sociedad civil para lograr fortalecer la construcción de la paz.

Hemos analizado la dimensión institucional y la dimensión operativa del PNUD para observar de qué manera este organismo asume institucionalmente su vinculación con la sociedad civil y la ejecuta en las tareas y los programas de construcción de la paz.

Del estudio de la dimensión institucional de la estrategia de construcción de la paz del PNUD, hemos encontrado que el organismo plantea, como lineamientos base de su estrategia de construcción de la paz en Colombia, la promoción de procesos sociales e institucionales que fortalezcan las capacidades de los actores involucrados en favor de la construcción de la paz. De esta manera, el enfoque del organismo se asienta sobre un eje institucional y sobre un eje social, que respectivamente enmarcan y dan contenido a la construcción de la paz.

Al mismo tiempo, el PNUD refuerza su estrategia de construcción de la paz con una perspectiva orgánico-institucional que valora fuertemente la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz.

Por otra parte, el análisis de la dimensión programática de la estrategia de construcción de la paz del PNUD, resultó en el hallazgo de que todos los programas abordados cuentan con participación de la sociedad civil y que el PNUD moviliza esfuerzos y recursos para articular con actores no gubernamentales.

A su vez, el tipo de participación de la sociedad civil está claramente definido en roles y acciones concretas, buscando promover su involucramiento en la construcción de la paz y en la articulación con otros actores, como los gobiernos y la cooperación internacional.

Para finalizar, encontramos que todos los lineamientos de la visión institucional del PNUD sobre la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz, se plasman en la ejecución de los programas del organismo, de manera que reconocemos la existencia de una línea armónica entre la dimensión institucional y la dimensión programática de la estrategia de construcción de la paz del PNUD.

Bibliografía

Boutros-Ghali, B. (1992). *Un programa de paz*. Naciones Unidas, Nueva York.

Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - F-ODM (2011). *Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el Departamento de Nariño. Evaluación intermedia*. Colombia.

F-ODM (2013). *Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Construcción de la Paz en el Departamento de Nariño. Evaluación final*. Colombia.

Fundación Paz y Reconciliación (2014). *Departamento de Nariño*. Tercera Monografía. Bogotá, Colombia.

Iniciativa para la Construcción de la Paz. En http://www.peacebuildinginitiative.org /index9eb1.html?pageId=1681

Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración - ODDR (2011). *Caracterización del departamento de Nariño*. Universidad Nacional de Colombia - Unicef. Bogotá, Colombia.

Oficina de Apoyo a la Construcción de la Paz de las Naciones Unidas. En http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pbun.shtml

Oficina de Apoyo a la Construcción de la Paz (2010). *UN Peacebuilding: an Orientation*. Naciones Unidas, Nueva York.

Organización de las Naciones Unidas (2000). *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas -Informe Brahimi-*. Naciones Unidas, Nueva York.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2001). *El PNUD y las Organizaciones de la Sociedad Civil: una política de compromisos*. Naciones Unidas, Nueva York.

PNUD (2009a). *Voz y rendición de cuentas para el desarrollo humano: estrategia mundial del PNUD para fortalecer la sociedad civil y la participación cívica*. Naciones Unidas, Nueva York.

PNUD (2009b). *Programa Redes Art: Documento de Programa*. Bogotá.

PNUD (2012). *Estrategia del PNUD sobre sociedad civil y participación cívica*. Naciones Unidas, Nueva York.

PNUD (2014). *Desarrollo humano sostenible, construcción de paz desde lo local y eficacia del desarrollo y la cooperación internacional. La experiencia del Programa ART-REDES del PNUD en el Departamento de Nariño*. Nariño.

PNUD en Colombia - Enfoque del PNUD sobre construcción de la paz en Colombia. En http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/in_depth.html

PNUD en Colombia - Programa Alianzas Territoriales para la Paz y el Desarrollo. En http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/operations/projects /crisis_prevention_and_recovery/alianzas-territoriales-para-la-paz.html

PNUD - Organizaciones de la Sociedad Civil. En http://www.undp.org /content/undp/es/home/ourwork/funding/partners/civil_society_organizations.html

FHUC UNL • FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS

FCJS UNL • FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES