

PODER ESTADO Y SOCIEDAD:

ARGENTINA SIGLOS XX Y XXI

COMPILADORES/AS

Fernando Urquiza

Celeste Mayor

Maya Vena

Maximiliano Zuccarino

Pedro Luis Arrouy

Ignacio De Angelis

Fernanda Di Meglio

Erica Lanzini

María del Carmen Lloret

Francisco Mariano Sabalua



FACULTAD DE
DERECHO
UNICEN

PODER ESTADO Y SOCIEDAD:

ARGENTINA SIGLOS XX Y XXI

COMPILADORES/AS

Fernando Urquiza

Celeste Mayor

Maya Vena

Maximiliano Zuccarino

Pedro Luis Arrouy

Ignacio De Angelis

Fernanda Di Meglio

Erica Lanzini

María del Carmen Lloret

Francisco Mariano Sabalua



FACULTAD DE
DERECHO
UNICEN



Edición: Editorial Azul S.A.

Diseño Editorial: Antonella Scavuzzo

www.editorialazul.com.ar

info.editorialazul@gmail.com

Poder, Estado y Sociedad : Argentina, siglos XX y XXI /compilación de Fernando Urquiza ... [et al.]. - 1a ed. - Azul : Del Azul, 2022.

Libro digital, DXReader

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-9516-60-1

1. Poderes del Estado. 2. Estado. 3. Sociedad Contemporánea. Urquiza, Fernando, comp.

CDD 342.041

Reservados todos los derechos sobre este libro. No se debe ni se puede, total o parcialmente: traducir, reproducir, almacenar, transmitir, adaptar y/o utilizar de manera alguna, ni por ningún medio, electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación, o electrográfico sin el consentimiento escrito de los autores.

Índice

Presentación	7
Notas sobre la igualdad. Un derecho en necesaria evolución - <i>Pedro Luis Arrouy</i>	9
La inserción argentina en el mercado mundial desde una perspectiva tecnológica. Un estudio desde el balance de pagos internacionales 2003-2015 - <i>Ignacio De Angelis</i>	23
La relación entre Universidad, Estado y Sociedad en perspectiva histórica. Una relación en permanente construcción - <i>Fernanda Di Meglio</i>	49
Mujeres en las Intendencias de la Provincia de Buenos Aires: trayectorias y perfiles de las intendentas (1983-2019) - <i>Erica Lanzini</i>	73
Un breve recorrido sobre la elección de la forma presidencialista de gobierno y el ejercicio de facultades legislativas del Ejecutivo - <i>María del Carmen Lloret</i>	89
La “Verdad Material” versus “La Tutela Administrativa Efectiva” y la ponderación de principios como solución de esta tensión - <i>Francisco Mariano Sabalua</i>	105
El conflicto entre el Obispo Basseotto y el Gobierno Argentino: el funcionamiento paralelo de diversas racionalidades políticas - <i>Fernando Urquiza</i>	123
Algunas aproximaciones para una historia de las élites en Azul, 1895-1930. Distinción, habitus, espacios de socialización, reproducción social y estructuración de clas - <i>Maya Vena</i>	137
Variables internas en la formulación de la política exterior argentina. Propuesta de un modelo de análisis y aproximación a partir del estudio de la posición del país ante el conflicto por el Chaco Boreal (1932-1939) - <i>Maximiliano Zuccarino</i>	149

Poder, Estado y Sociedad: Argentina, siglo XX y XXI

Presentación

Abordar estudios amplios sobre el Poder, el Estado y la Sociedad en la Argentina de los siglos XX y XXI es, con poco margen de dudas, una tarea compleja que requiere un enorme esfuerzo y dedicación. Probablemente podría decirse que es imposible llevarla a cabo a partir de un emprendimiento personal ya que son tantos los factores y las variables a tener en cuenta que el número de fuentes se haría difícil de manejar.

Sin embargo, si se tratara de un esfuerzo colectivo que además renuncie a una visión totalizante, el éxito en un emprendimiento de estas características parece más cercano. Pero más allá de esto hay otra forma de abordar un emprendimiento así, frecuente en las Ciencias Sociales, que es la de coordinar diferentes producciones de investigadores que, más allá de sus objetivos particulares puedan echar luz en el tema que nos interesa.

En este texto se han compilado trabajos que desde diferentes disciplinas permiten, por un lado, dar cuenta de la complejidad de temas y abordajes que requiere comprender el entramado de Poder, Sociedad y Estado en un periodo determinado, en una formación económico social concreta. Pero por otro lado se exponen los resultados de cada investigación que si bien son diversos, también son complementarios. Se espera que ambos aspectos impulsen discusiones, ya sean de orden teórico, ya sean en torno a los resultados parciales, que aporten a la construcción colectiva del conocimiento en Ciencias Sociales.

Es preciso decir que los artículos aquí compilados, que tiene como misión poner en diálogo diversas experiencias y diversos aportes al conocimiento, se hallan también en diferentes grados de desarrollo. Esta heterogeneidad en las etapas de formación de los autores y del desarrollo mismo de sus proyectos de investigación es de esperar que resulte útil no solo a los mismos participantes, sino también a otros investigadores que se interesen por temáticas parecidas.

En esta compilación presentamos artículos que podrían agruparse en tres grandes temáticas dado el tipo de análisis que predomina en ellos: una de carácter más bien jurídico, otra de carácter mas de tipo social -es decir la conformación de sectores sociales, su inserción en el poder y la apropiación junto con la expropiación de bienes simbólicos- y una tercera temática vinculada a la dimensión internacional de las funciones del Estado. Estos núcleos temáticos, que son solo escindibles a nivel analítico pero que en la realidad empírica funcionan como un todo, pretenden dar cuenta de la complejidad del funcionamiento del Estado la Sociedad y la distribución del poder político.

Los compiladores

Notas sobre la igualdad. Un derecho en necesaria evolución

Pedro Luis Arroyo¹

El presente trabajo intentará presentar algunas ideas históricas y jurídicas de uno de los derechos más determinantes dentro de un Estado Constitucional de Derecho como es el Derecho a la igualdad. Señalaré algunas líneas sobre el concepto de igualdad, su evolución en la Teoría Constitucional, algunas de sus problemáticas y el estado actual de la cuestión.

El Derecho a la igualdad es un derecho esencial para las democracias liberales, que lejos de haberse mantenido estático ha ido mutando a través del tiempo. Como dijera Carlos Santiago Nino, “*indudablemente, los derechos humanos son uno de los más grandes inventos de nuestra civilización*”² El derecho a la igualdad es uno de estos derechos humanos y como *instrumento* de nuestra civilización requiere una continua revisión y adaptación a los tiempos en el que se utiliza. La mirada que se tenga sobre la extensión de este derecho definirá, ciertamente, el rol del Estado en el mantenimiento o fortalecimiento de la igualdad de sus ciudadanos.

Las Constituciones decimonónicas regularon fundamentalmente la relación Persona-Estado, desde esta perspectiva, las libertades, derechos y garantías, incluidas la igualdad, tienen fundamentalmente efecto vertical. La principal obligación del Estado, entonces, era mantener un ordenamiento en el que todos sean iguales³.

En ese embrionario ideal de igualdad se han distinguido distintas extensiones del concepto frente a la potestad regulativa. Tomaremos para el caso el concepto de Ley en sentido amplio, que no solo alcanza a la Ley como producto legislativo, sino también a las normas que emanen del Poder Ejecutivo que deben tener igual sujeción al principio.

¹ El autor es miembro del Centro Interdisciplinario de Estudios Políticos, Sociales y Jurídicos (CIEP)- Facultad de Derecho – Facultad de Ciencias Humanas – Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires UNICEN

² Carlos Santiago Nino. 2017. *Ética y Derechos Humanos*. Astrea. Segunda Edición. Pag. 1.

³ Aida Kemelmajer de Calucci. *Las acciones positivas. Jueces para la democracia*, ISSN 1133-0627, N° 41, 2001, págs. 49-69

La igualdad en la Ley: Se trata de un mandato principalmente destinado al legislador, para que, en su rol de reglamentar derecho, no haga distinciones odiosas o arbitrarias. Esa proclama fue la que alentó las primeras proclamas liberales que pretendieron abolir tratos desiguales, títulos de sangre o nobleza y fundamentalmente establecer el principio por el cual sólo el legislador puede hacer distinciones.⁴

La Igualdad ante la Ley: es propia de la aplicación de las normas, consecuentemente, es una regla dirigida y aplicada fundamentalmente a los jueces. En las primeras interpretaciones del concepto se limitó la interpretación judicial a los propios criterios de diferencia – en algunos supuestos de segregación – que hacía el legislador. Los jueces se suponían impotentes a contravenir los designios del legislador, incluso, cuando las leyes hicieran distinciones que hoy entendemos cómo inaceptables. Para la ideología liberal ilustrada la igualdad no suponía la indiferenciación absoluta de trato jurídico, sino que implicaba la abolición de privilegios y, con ellos, el establecimiento de una igual eficacia de la ley para todos⁵. Como veremos este rol “pasivo” de los jueces fue dejándose de lado, en pos de un activismo judicial que llevó a un reconocimiento más cabal y amplio del principio de igualdad. Ciertamente este “intervencionismo” judicial y sobre todo la interpretación y control judicial de la constitución y sus derechos no está exento de problemáticas y críticas⁶.

Igualdad por la Ley: bajo esta noción, más cercana a nuestros tiempos, el Estado pretende corregir ciertas desigualdades de hecho a través de la ley, reconocer las diferencias que portamos los seres humanos. La afirmación “todos los hombres (y mujeres) han sido creados iguales” no es, entonces, una verdad científica, sino una afirmación política⁷, y por ende requiere de los estamentos políticos su adecuación y protección.

Las pretensiones de igualdad siempre han sido banderas de los movimientos sociales que se revelan ante el poder constituido, desde la asonada de los Lores ingleses ante el Rey Juan sin Tierra en 1215 hasta las revueltas por la lucha de los derechos civiles en los Estados Unidos en la década de 1960, pasando por la Revolución Francesa o las más recientes reivindicaciones los movimientos indígenas y de igualdad de género, que han revitalizado el concepto, sus banderas y resignificado el anhelo de la igualdad. La búsqueda de la igualdad ha sido un anhelo difícil

⁴ “... ..la ley ante la que todos los hombres son iguales es expresión de la voluntad general y, por definición, a todos los trata por igual. El principio de igualdad queda subsumido en el principio de la legalidad. Son iguales aquellos a quienes la ley considera como iguales y diferentes aquellos a quienes diferencia.” Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 621.

⁵ Jiménez Campo, Javier, “La igualdad jurídica como límite frente al legislador”, *Revista Española de Derecho constitucional*, Madrid, núm. 9, 1983, p. 74.

⁶ Gargarella Roberto. *La Justicia frente al Gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Ed. Ariel. 1996. Jeremy Waldrom. *Contra el Gobierno de los Jueces*. Siglo XXI Editores. Ely, John. “Democracy and Distrust”, *A theory of judicial review*, Harvard university Press, Cambridge, Massachusetts, 191. Entre tantos otros.

⁷ Aida Kemelmajer de Calucci, *ob cit*, pag 51

de alcanzar, pero en su búsqueda se han trazado las mejores páginas de la historia constitucional reciente.

¿De qué hablamos cuando hablamos de igualdad?

Como adelantamos, delimitar el concepto de igualdad no es una tarea sencilla, no hay acuerdo- como parece lógico - entre filósofos, sociólogos, economistas, o juristas sobre cuál es su extensión, porque, como dijimos, la igualdad es un concepto político, que ha ido e irá cambiando de acuerdo a las conquistas que los ciudadanos, y los colectivos de los que son parte, vayan obteniendo.

Para acercarnos a este derecho, tengamos presente que la noción de igualdad opera en distintos planos. Así, se suele hablar de igualdad política, social, económica, educativa, la igualdad de género, la igualdad global, la igualdad entre generaciones⁸.

El punto de coincidencia de las distintas interpretaciones (el concepto) podría ser la idea de una igualdad básica, como la llama Jeremy Waldron en un importante estudio.⁹ El autor sostiene que: “La igualdad básica rechaza que dentro del conjunto de los seres humanos pueda trazarse una distinción que asigne un mayor valor a algunos que a otros, al contrario de lo que afirman corrientes extremas como el racismo o el sexismo, al asignar un valor mayor a los blancos que a las personas de color, o un valor mayor a los varones que a las mujeres. Esta idea de igualdad básica está presupuesta en la formulación clásica que afirma el deber estatal de mostrar igual respeto y consideración por todas las personas sometidas a su poder.”¹⁰

En este marco de igualdad básica podemos encontrar teorías que discrepan entre sí, en cuanto a la extensión del concepto, los sujetos y los supuestos que abarcan. Siendo solo negadas por corrientes abiertamente discriminatorias de tipo racistas o sexistas. Así se ha llegado a afirmar que, aun en el marco de las complejidades

⁸ “... nuestras decisiones no solo afectan a nuestros contemporáneos sino también a personas que vivirán en el futuro (incluso a individuos que nacerán cuando todos los que actualmente vivimos hayamos muerto). consideremos, por ejemplo, la explotación de recursos naturales no renovables. Si decidimos utilizar menos recursos naturales no renovables (lo que implicaría disminuir nuestros niveles actuales de consumo) ello, presumiblemente, beneficiará a las generaciones futuras. Si, por el contrario, no los conservamos, resultarán perjudicadas.” Alegre Marcelo; Montero Julio; Monti Ezequiel en Enciclopedia de Filosofía del Derecho, Vol 2 pp 1596. Universidad Nacional Autónoma de México. 2015.

⁹ Waldron, Jeremy, “Basic Equality”, NYU School of Law, Public Law Research paper, núm. 08-06. Citado por Alegre Marcelo; Montero Julio; Monti Ezequiel en Enciclopedia de Filosofía del Derecho, Vol 2 pp 1596. Universidad Nacional Autónoma de México. 2015

¹⁰ Alegre; Montero; Monti. en Enciclopedia de Filosofía del Derecho, op. Cit p 1597.

del concepto “todos somos igualitarios”¹¹, en cuanto sería intolerable teóricamente sostener en una democracia constitucional la existencia de sujetos moralmente superiores a otros. Sin embargo, aunque hemos llegado posiblemente a este acuerdo, la realidad demuestra que las desigualdades persisten. Muestra de lo vigorosa que continúa siendo la lucha por suprimir desigualdades es el reclamo de los colectivos feministas que ha sido, sin duda, el movimiento más consistente y progresista de finales del siglo pasado y principios del presente, que ha sumado a la discusión, entre otras cosas, la central idea de entender la igualdad desde la perspectiva del género¹².

La Igualdad como Derecho Constitucional

El artículo 16 de nuestra Constitución Nacional establece que: *La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.*

Este artículo se complementa con lo establecido por el Preámbulo cuando asegura los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino. Ambas expresiones normativas dan cuenta de un principio de igual libertad para todos los habitantes de la Nación, el cual reaparece en el artículo 14 cuando establece que “*Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos (...)*” y en el artículo 20, al reconocer a nacionales y extranjeros los mismos derechos civiles.

Si bien es posible identificar la propuesta constitucional de 1853 con el ideal de igualdad ante la ley expresado en el artículo 16, establecer con claridad el significado de este ideal normativo no es tarea sencilla.

Siguiendo al Profesor Roberto Saba, en principio descartemos posibles versiones del concepto de igualdad sobre las que parece haber cierto consenso acerca

¹¹ Kymlicka, Will, *Contemporary Political Philosophy*. 2ª ed. New York, Oxford University Press, 2002, pp 3-5.

¹² Tradicionalmente se pensaba que el rasgo que definía que una persona fuese mujer u hombre, y que se comportara, se percibiera a sí misma y se desarrollara a lo largo de su vida como tal, era el sexo que le venía de nacimiento. No obstante, en las últimas décadas, gracias a los estudios provenientes de las teorías feministas, se identificó que, en la sociedad, el ser hombre o el ser mujer no depende en exclusiva de las características biológicas con las que se nace, sino que existe toda una construcción cultural en torno a lo que significa y lo que implica ser de un sexo o de otro. Esto ha permitido advertir que la diferencia sexual no sólo se construye a partir de criterios físicos y fisiológicos, sino que existe un componente cultural adicional que establece qué atributos y cualidades son propias de las mujeres y cuáles de los hombres, es decir, que distingue lo “femenino” de lo “masculino”. Protocolo para juzgar con perspectiva de género / esta obra estuvo a cargo de la Dirección General de Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,— Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2020.

de no ser ellas las adecuadas¹³. Es claro que el principio de igualdad ante la ley no implica un derecho de los habitantes de nuestro país a que el Estado no realice ningún tipo de distinción en cuanto a la aplicación de la ley.

Las leyes que regulan el ejercicio de los derechos, según lo establece el artículo 14 de la constitución Nacional, con los límites que al Congreso le impone el artículo 28, establecen tratos diferentes entre las personas, pues reglamentar derechos implica segmentarlos, acotarlos o expandirlos, lo que tendrá un impacto distinto entre los ciudadanos alcanzados por estas regulaciones. La cuestión no radica en dilucidar si el Estado puede o no puede realizar distinciones entre las personas por medio de las leyes que sanciona el Congreso y que reglamenta el Poder Ejecutivo. El interrogante, en verdad, apunta a establecer si existe posibilidad alguna de identificar cuáles son los criterios que permiten diferenciar las distinciones permitidas por nuestra Constitución Nacional de las que no lo están.

Es un hecho incontrastable que no todos nacemos con las mismas condiciones o aptitudes. Algunos seremos altos, otros bajos, algunos hombres otras mujeres, seremos latinos, caucásicos o africanos, profesaremos el islamismo, el cristianismo, el budismo o seremos agnósticos, podremos ser más o menos inteligentes, más o menos ricos, naceremos en grandes ciudades o en pequeños poblados. Lo que John Rawls llamó la “lotería natural” y “lotería Social”¹⁴ nos condiciona, nos personaliza, nos vuelve auténticos, únicos y finalmente nos distancia del otro.

Discriminar es hacer distinciones. Es trazar una línea que permite distinguir entre grupos de personas a las que se tratara de un modo diferente en función de algún criterio. Nadie objeta que el Estado tiene la facultad de tratar a las personas de modo diferente basándose en algún criterio, categorías o requisitos. Esto nos vuelve a poner la línea de largada, ¿cuales son esos criterios?

Como sucede en toda democracia constitucional que se precie de tal, el Estado debe respetar límites en el ejercicio de su poder regulatorio. Detectar las distinciones que hace el Estado, en un caso concreto, puede ser una tarea compleja. Más aún cuando la norma fundamental que guía nuestro juicio es el elusivo artículo 16 de la Constitución Nacional y otras no menos imprecisas normas constitucionales o de Derecho Internacional (hoy con jerarquía constitucional) tales como el artículo 75.23 de la Constitución o el artículo 1ro de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Esta inevitable indeterminación radical¹⁵ del texto constitucional requiere la necesidad de interpretación y de un intérprete. Esta interpretación no está exenta de

¹³ Saba Roberto. Más Allá de la Igualdad formal ante la Ley. ¿Que les debe el Estado a los grupos desaventajados? 1 a ed. Buenos Aires. Siglo XXI. 2016. Pag34-

¹⁴ Rawls, John. Teoría de la Justicia. Fondo de Cultura Económica. 7ª reimpresión. Mexico. 2010.

¹⁵ Nino, Carlos Santiago. Fundamentos de Derecho Constitucional. Ed. Astrea. Buenos Aires. 1992, pag 77.

teorías ¹⁶que se disputan la forma de hacerlo, la necesidad o no de acudir al redactor de la constitución y a los límites que debe tener el intérprete.

La interpretación judicial y la fidelidad que tenga a uno u otro sistema interpretativo, juega un rol importante a la hora de definir el derecho a la igualdad. Posiblemente en nuestro país e incluso en la región no nos hemos detenido a pensar suficientemente estas implicancias ni, menos aún, a exigir respuestas a nuestros Jueces y Juezas de cómo interpreta la constitución¹⁷.

La Doctrina Judicial de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos es un buen ejemplo de cómo bajo los parámetros de una misma constitución se pueden hacer interpretaciones diversas de este derecho. Por citar dos momentos célebres, en el año 1896, en el caso *Plessy c/ Ferguson*¹⁸, no obstante que ya se había introducido la enmienda XIV¹⁹ (regla de la igualdad ante la ley), consagró la validez de la regla “separados pero iguales” y decidió que una ley que permite la segregación racial bajo condiciones separadas pero iguales no viola la garantía constitucional de la protección igualitaria de las leyes²⁰.

¹⁶ Dworkin, Ronald, “Los derechos en serio [‘Taking rights seriously’, 1977]”, 1993, Ed. Planeta; Tushnet Mark. ¿porque la constitución importa? Universidad Externado, 2012; Ackerman. The Living Constitution, Harvard Law Review; Scalia Antonin. Matter Of Interpretation, Amy Guttmann ed. 1997; Solum Lawrens. ¿Qué es el Originalismo?. Sup. Const. 2019 (septiembre), 26/09/2019, 5 -LA LEY2019-E; Laise Luciano D. Aquí Y Allá: Los Caminos Del «Nuevo Originalismo» En Argentina Y Estados Unidos de América. Bidart Campos; Manual de la Constitución reformada, Tomo I, Capítulo I, págs. 269 a 276. Editorial Ediar. 2003. Buenos Aires. Waldron Jeremy. Derechos y Desacuerdos. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas Y Sociales, S. A. Madrid 2005 Barcelona. Ely John. “Democracia y desconfianza. Una teoría del control constitucional”, Universidad de los Andes, Bogotá, 1997 Robert Post. Reva Siegel. Constitucionalismo Democrático. Ed. Siglo XXI. Sagüés, Néstor P., “La interpretación judicial de la Constitución”, 1998, Ed. Depalma. Sagüés, Néstor. Interpretación constitucional y alquimia interpretativa. (El arsenal argumentativo de los tribunales supremos), Buenos Aires, Lexis Nexis, 2004. Gargarella, Roberto, “La justicia frente al gobierno”, 1996, Ed. Ariel. Gargarella, Roberto, De La Alquimia Interpretativa al Maltrato Constitucional. La Interpretación Del Derecho En Manos De La Corte Suprema Argentina. Gargarella Roberto, Interpretación del Derecho Constitucional de Albanese, Dalla Vía, Gargarella, Hernández, Sabsay. Editorial Universidad, Buenos Aires, 2004.

¹⁷ Esta discusión siempre ha estado muy presente en los Estados Unidos de América, donde las discusiones entre “Originalistas” - usualmente de tinte más conservador y los liberales, defensores de la escuela interpretativa denominada “como Constitución viviente” han llegado al punto de ser transmitidas y discutidas en la televisión abierta.

¹⁸ 163 U.S. 537 (1896)

¹⁹ XIV enmienda que entró en vigor en el año 1868, poco tiempo después de haber finalizado la Guerra Civil. Sección 1. Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sometidas a su jurisdicción son ciudadanos de los Estados Unidos y de los Estados en que residen. Ningún Estado podrá dictar ni dar efecto a cualquier ley que limite los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; tampoco podrá Estado alguno privar a cualquier persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni negar a cualquier persona que se encuentre dentro de sus límites jurisdiccionales la misma protección de las leyes.

²⁰ Se trataba de una ley de Louisiana que segregaba racialmente a los pasajeros de los ferrocarriles.

Tiempo después en el año 1954, en el caso *Brown c/ Board of Education*²¹; durante la presidencia de Warren, la Corte Federal, abandonó definitivamente la regla segregacionista; con todas las letras el Tribunal afirmó que la segregación racial en las escuelas públicas de los Estados niega el derecho de los estudiantes de raza negra a la garantía de igualdad ante la ley; dijo también que “separar a unos niños de otros, de edad y calificaciones semejantes sólo a causa de su raza, genera un sentimiento de inferioridad acerca de su condición en la comunidad, sentimiento que puede afectar a sus corazones y sus mentes de un modo que probablemente nunca podrá ser reparado”.

Es ilusorio pensar que estas modificaciones se dieron por mentes judiciales iluminadas, sino que como los grandes cambios en materias de derechos se dieron luego de largas luchas sociales de los grupos o clases históricamente segregadas.

Pasemos ahora a describir dos posibles formas de entender la igualdad, adelantando que no son posiciones encontradas, sino mejor, son complementarias y agregativas.

El principio de la igualdad como no discriminación

Tradicionalmente nuestro Máximo Tribunal ha echado mano de criterio que entiende a la igualdad como la no discriminación arbitraria. Entendiendo que la obligación constitucional de trato igual está guiada exclusivamente por la correcta relación entre medios y fines. El criterio que impera es el de la razonabilidad de la decisión, que la igualdad de trato ante la ley implica la obligación del Estado de tratar igual a aquellas personas que se encuentren en igualdad de circunstancias²². Así será constitucionalmente aceptable la opción que tome el Estado o los particulares si está ha estado desprovista de cualquier carga arbitraria, si no ha influido en ella los condicionantes subjetivos del sujeto. Si se ha optado por un sujeto por sus

Plessy era en 7/8 caucásico (blanco) y un 1/8 afroamericano; fue asignado al vagón de los afroamericanos; dado que insistió en encontrar lugar en el vagón de los blancos, fue obligado a descender del tren y arrestado. La Corte dijo que la mera distinción legal entre raza blanca y de color no destruye la igualdad ni convierte a una en sierva de la otra y que la enmienda 14 no pretende una igualdad social distinta; las leyes que imponen la separación —explicó— no implican establecer que una raza es superior o inferior a la otra; simplemente son actos del poder de Policía de un Estado. Finalmente, según la Corte “no es misión de la ley erradicar el perjuicio o imponer la integración racial; por el contrario, el encuentro de las dos razas, para ser realmente igualdad social debe ser el resultado de una afinidad natural, de un mutuo reconocimiento de los méritos de una y otra o de un consenso voluntario de los individuos y no el efecto de la intervención del legislador”, porque “la ley es impotente para radicar instintos raciales o abolir distinciones fundadas en la diferencia física, y cualquier intento de hacerlo sólo podrá tener por efecto agravar la dificultad actual”.

²¹ 347 U.S. 483 (1954)

²² Fallos, 16:118; 153:67; 238:60, entre muchos otros.

capacidades, sin importar su color, su raza, su religión o su sexo hemos hecho una elección razonable y objetiva, por tanto, constitucionalmente válida.

El principio de no discriminación y el principio de razonabilidad que lleva implícito, entendido como expresión de la relación de funcionalidad entre medios y fines, no considera relevante tomar en cuenta la situación que afecta de hecho a aquellas personas que forman parte de ciertos grupos.

Si bien el principio de “igualdad de trato en igualdad de circunstancias” parece aportar un estándar interpretativo aceptable del derecho constitucional a la igualdad de trato ante la ley, la cuestión no encuentra una solución definitiva y completa. Sólo nos hemos aproximado a una respuesta medianamente satisfactoria respecto del significado del art 16. Lo único que parece dejar claro, este criterio interpretativo, es que el Estado puede tratar de modo diferente a las personas siempre y cuando lo haga de manera homogénea, uniforme y no arbitraria; pero este principio-guía no se expresa sobre qué es lo que califica a esa distinción homogéneamente aplicada como una distinción permitida por el art 16 de la Constitución Nacional.²³

Ahora bien, la experiencia ha indicado que lo trascendente no solo es la aplicación homogénea o general de la norma regulatoria, sino constatar la validez constitucional del criterio escogido y la evaluación estructural de los sujetos a los cuales se le aplica.²⁴

El principio de no discriminación se funda en la idea de que la ignorancia o la capacidad de ignorar aquellas condiciones irrelevantes para el fin de la selección o de la regulación, aseguran su neutralidad en la toma de decisiones. La misma idea de un derecho ciego a las diferencias, imagen que se asocia a la idea de una justicia ciega canónicamente representada como una mujer con sus ojos vendados, se apoya

²³ Saba Roberto, ob cit, pag 38.

²⁴ Tomemos el ejemplo que no trae el Prof Saba (ob cita.) En los Estados Unidos, en la década del ‘70, con el fin de evitar una extendida práctica discriminatoria en la conformación de las orquestas municipales, las audiciones en las que se probaban a los postulantes para formar parte de ellas, se realizaban con paneles opacos que separaban al candidato o candidata de los miembros del jurado examinador. Incluso, en algunos casos, se tendían alfombras en el piso para que no se pudiera deducir el sexo de la persona sometida a prueba por el sonido de sus pasos. De este modo, el sexo, la raza, la religión, el color de piel, el origen nacional o la apariencia externa de la persona, todas ellas características irrelevantes para la selección de que se trataba (sólo sería relevante tener la habilidad necesaria para ejecutar un instrumento musical), se encontraba completamente detrás del “velo de ignorancia” –casi sin metáforas– del comité examinador, de modo que la decisión de contratar a una de esas personas estuviera basada solamente en la calidad del sonido emitido por el instrumento ejecutado. Según Robert Post, “el músico se convertía en un instrumento perfectamente descorporizado (disembodied)”. Este sistema de selección, absolutamente ciego de las diferencias entre las personas que no fueran relevantes para la selección de que se trata (la raza, la nacionalidad, el sexo, la religión, la apariencia física, la condición social, etc), resulta ser el método correcto de selección de acuerdo con las exigencias del principio de igualdad como no discriminación. La línea que se traza repartiendo a las personas a uno u otro lado de ella es aquella que aísla la única característica relevante en este caso para justificar un trato diferente: la idoneidad como ejecutor o ejecutora de un instrumento musical.

sobre esta idea de razonabilidad y perfecta relación de medio a fin. La referencia a la inexistencia de prerrogativas y a la idoneidad como única condición para el empleo que establece el artículo 16 de la Constitución Nacional, se acomodan perfectamente con este principio de no discriminación.

La mampara opaca o la venda, es el símbolo de la ignorancia de las diferencias (aparentemente) irrelevantes y de la carencia de prejuicios que permite evaluar a los candidatos y candidatas sólo sobre la base de sus aptitudes heredadas o adquiridas a lo largo de su vida.

Usualmente este es el criterio que utilizan los tribunales al evaluar el conflicto de una norma con el principio constitucional, reiteradamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que la ley debe ser igual para iguales en iguales circunstancias pensando la igualdad como el principio de la no discriminación²⁵, con lo cual ha examinado las categorías normativas hacia adentro, para evaluar si a alguno de los integrantes del grupo a los que alcanza la norma se los excluye del goce de los derechos que se reconocen a los otros.

La igualdad como no discriminación, como señalamos, se construye en la relación medio a fin, que se pregunta si es razonable la diferenciación entre dos sujetos para alcanzar un determinado fin es lógicamente individualista, se construye sobre el sujeto objeto de la diferenciación en un supuesto determinado y sobre la base del principio de no discriminación que se asienta sobre una formulación posible que establece: a menos que exista una razón reconocida como relevante y suficiente, según algún criterio de identificable y aceptado, ninguna persona debe ser preferida a otra²⁶.

Una mirada más global y sobre todo menos individualista de la igualdad exige un análisis de razonabilidad más intenso para controlar las pautas con que se construyeron las categorías²⁷.

²⁵ “Las apreciaciones de política legislativa pueden justificar, por motivos de conveniencia, que el legislador imponga un tratamiento diferenciado dentro de un mismo régimen legal, toda vez que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio y violenta los derechos constitucionales, en tanto existen desigualdades fácticas que pueden traducirse en desigualdades justificadas. Del voto de los Dres. Ricardo Luis Lorenzetti y Carmen M. Argibay . -Del precedente “Cipolla” al que remitió el voto”.- (T. 330, P. 4936); “Para que la garantía de igualdad ante la ley se vea vulnerada, es necesario que la norma legal establezca distinciones irrazonables o inspiradas en fines de ilegítima persecución, indebido favor, privilegio o inferioridad personal” (T. 330, P. 5032); “La garantía de igualdad ante la ley radica en consagrar un trato legal igualitario a quienes se hallen en una razonable igualdad de circunstancias, lo que no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes, en tanto dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o disfavor, privilegio o inferioridad personal o de clase, o de ilegítima persecución.” (C. 623. XLI; REX. Cía. Azucarera Bella Vista S.A. c/Cía. Nacional Azucarera S.A. y otros s/incidente de ejecución de honorarios. 06/11/2007).

²⁶ Rabossi Eduardo. Derechos Humanos: El Principio de Igualdad y la Discriminación. Capítulo II. El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007.

²⁷ Saba Roberto. Igualdad, Clases y Clasificaciones. ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospe-

Como vemos esta idea de igualdad, que en principio parece atractiva y ciertamente muy racional, parece insuficiente si lo pasamos por el prisma de dos componente esenciales del derecho, que son conjuntamente con las normas, el valor justicia y la realidad social²⁸.

Veamos la igualdad como no sometimiento

Entonces, lo que parece en principio intuitivamente justo, de que el único condicionamiento que tengamos para ser elegidos frente al otro sean nuestras capacidades objetivas, se desvanece al advertir - muy rápido en nuestras latitudes - que estas han sido condicionadas por el entorno en donde hemos nacido o el trato que le ha dado este entorno a nuestra subjetividades, condicionado nuestras capacidades.

Pensemos, por un instante, la vida como una carrera de atletismo a la cual todos tenemos derecho a participar y pretensiones de correr. En la largada nos disponemos en la misma línea junto a jóvenes atletas preparados durante años para la contienda, también hay ancianos, jóvenes poco preparados físicamente, mujeres con sus niños y minusválidos. ¿hay en esa carrera igualdad? ¿Podemos creer que el mejor método será la ignorancia de las diferencias? ¿Podemos pensar que la mejor forma de pensar la igualdad será no dar ningún tipo de ventajas a ninguno, y así no hacer diferencias²⁹. Es una mirada posible, pero creemos que no es la correcta.

chosas? Cap II. Ob. Citada.

²⁸ GOLDSCHMIDT, Werner, "Introducción filosófica al Derecho", 6ª ed., 5ª reimp., Depalma, Bs. As., 1987; "Justicia y verdad", La Ley, Bs. As., 1978; "Semblanza del trialismo", en "El Derecho", t. 113, págs. 733 y ss.; "La Doctrina del Mundo Jurídico", Instituto de Filosofía del Derecho y Sociología de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 1962; CIURO CALDANI, Miguel Ángel, "Derecho y política", Depalma, Bs. As., 1976; "Estudios de Filosofía Jurídica y Filosofía Política", Fundación para las Investigaciones Jurídicas, Rosario, 1982/84; "Perspectivas Jurídicas", Fundación para las Investigaciones Jurídicas, Rosario, 1985; "Estudios Jusfilosóficos", Fundación para las Investigaciones Jurídicas, Rosario, 1986; "Filosofía de la Jurisdicción", Fundación para las Investigaciones Jurídicas, Rosario, 1998; "El trialismo, filosofía jurídica de la complejidad pura", en "El Derecho", t. 126, págs. 884 y ss.; "Lecciones de Teoría General del Derecho", en "Investigación y Docencia", N° 32, Fundación para las Investigaciones Jurídicas, Rosario, 1999, págs. 33 y ss.; "La conjetura del funcionamiento de las normas jurídicas. Metodología Jurídica", Fundación para las Investigaciones Jurídicas, Rosario, 2000.

²⁹ Volvamos al ejemplo del trompetista. Una vez llevada adelante la minuciosa y siega selección se descubre que todos los trompetistas eran hombre, blancos, de mediana edad y de una clase social acomodada. Ellos eran objetivamente y sin duda los mejores trompetistas de la ciudad. ¿Eso nos pone en un nuevo interrogante porque eran los hombres blancos de mediana edad y de una clase social determinada los mejores trompetistas?, será por la misma razón de que son los mejores médicos, abogados, ingenieros y políticos. ¿Será porque su sola condición de hombre, blanco y acomodados los hace mejores? Seguramente esa no es la respuesta. Tal vez la respuesta sea pensar en que las mujeres, los negros, los latinos, los niños o los ancianos no han tenido oportunidad en su vida, por

Un análisis no individualista del problema, sin la venda que oculta las diferencias, es lo que pretende pensar la igualdad como no sometimiento. Esta versión de la igualdad no se opone al ideal de no arbitrariedad que subyace en la idea de igualdad como no discriminación, sino que lo concibe como insuficiente e incompleto.³⁰ Fiss³¹ denomina a esta versión “estructural”, y tiene fuertes parentescos con lo que Post³² denomina, una versión Sociológica de la igualdad.

Para esta visión de la igualdad, lo que sucede de hecho antes del momento de la selección ciega es un dato muy relevante. Es exactamente el dato de mayor relevancia contra cuyas causas y efectos se articula el principio de igualdad como contrario al sometimiento de un grupo por otro. Correr el velo y tratar de modo diferente a las personas de acuerdo con el grupo al que pertenecen, privilegiando, por ejemplo, a las mujeres por sobre los varones en un contexto de exclusión sistemática de las primeras de su participación en la vida política³³, institucional³⁴ o cultural³⁵ no sólo no sería contrario al principio de igualdad como no sometimiento, sino que sería requerido por éste, mientras que ello resultaría muy probablemente inadmisibles desde la perspectiva de la igualdad como no discriminación.

Con aparente paradoja, “ser mujer” sería un criterio insostenible para hacer distinciones y desplazarlas del acceso a ciertas (o a todas las) actividades, como el empleo, la participación política o cultural. Al tiempo que sería relevante – y constitucionalmente requerido³⁶ – para brindarles a las mujeres un trato privilegiado justificado para acceder a esas mismas actividades. Sin embargo, la paradoja es sólo aparente, pues el criterio no puede ser utilizado para perpetuar situaciones de exclusión y debe ser usado para revertirlas, dismantelarlas y evitar la consolidación de “castas” o grupos considerados “parias” como consecuencia de una práctica sistemática de exclusión social, económica y, según Ely³⁷, sobre todo política.

Lo interesante de esta forma de entender la igualdad es el rol activo que debe cumplir el Estado, en sus tres poderes, primero advirtiendo que en nuestra

condiciones estructurales, de acceder a la posibilidad de tocar la trompeta, de ir a la universidad o de postularse a un cargo público.

³⁰ Saba Roberto. Ob cit. Pag 63.

³¹ Owen Fiss, *A Community of Equal*, Beacon Press, Boston, citado por Roberto Saba en (Des)Igualdad Estructural; en Marcelo Alegre y Roberto Gargarella (coords.), *El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007.

³² Robert Post en Robert C. Post, “Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law” en Robert C. Post et al., *Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law*, Duke University Press, Durham, 2003, p.1-53. citado por Roberto Saba en (Des)Igualdad Estructural; en Marcelo Alegre y Roberto Gargarella (coords.), *El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007.

³³ Ley 24.012.

³⁴ Ley 20.337

³⁵ Ley 27.539

³⁶ Art 75 inc 23 Constitución Nacional.

³⁷ John H. Ely. *Democracia y desconfianza*, Bogota, Siglo del Hombre – Universidad de los Andes, 2001, cap 4, pp. 97-131.

sociedad ha habido y hay grupos que han sido históricamente desaventajados. Cada sociedad podrá reconocer los propios, la nuestra no ha entregado las mismas oportunidades (laborales, políticas, económicas, culturales, educativas) a las mujeres frente a los hombres, a los pobres frente a los ricos, a los pueblos originarios, a los homosexuales, etc.

Una vez reconocida esta deuda histórica y estructural frente a la igualdad, el Estado debe instar políticas públicas que tiendan a mejorar este desequilibrio. Esta intervención del Estado vencerá la idea del Estado ausente e imparcial y de la igualdad como un derecho esencialmente individual.

¿Qué herramientas tiene el Estado para procurar mecanismos de igualdad?

El constituyente reformador fue consciente de esta necesidad y así encomendó al Congreso que debe:

Art 75 inc 23: 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. Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.

Se han denominado mediadas afirmativas, acciones positivas o de discriminación inversa. En definitiva, son políticas impulsadas desde el Estado que tiene por finalidad revertir una situación de exclusión o segregación de un grupo de ciertas actividades, prácticas o espacios de la comunidad, a los cuales ese grupo no puede acceder como consecuencia de constantes prácticas sociales, directa o indirectamente, segregativas.

La acciones afirmativas requieren, entonces, de la identificación de tres situaciones que deben darse para que ellas estén justificadas: a) que se acepte la existencia de un grupo como entidad individualizable (afrodescendientes, mujeres, migrantes, pobres estructurales, etc); b) que existen y son identificables algunos ámbitos relevantes para el desarrollo autónomo de las personas que forman parte de ese grupo o para el ejercicio de sus derechos (como los ámbitos de la política, el mercado laboral, las universidades, etc.); y c) que ese grupo resulte o haya resultado excluido de alguno o algunos de esos ámbitos por un tiempo considerable de modo que su situación de sometimiento se perpetúe, cristalice y naturalice.

La acciones afirmativas, de discriminación positiva o inversa, implican en-

tonces la implementación de tratos diferentes entre las personas sobre la base de criterios habitualmente reconocidos como irrazonables³⁸, pero que se encuentran autorizados constitucionalmente porque persiguen el efecto de dismantelar una situación de exclusión y segregación que se contradice con la idea de igualdad como no sometimiento.

Esta política, evidentemente, genera un trato diferente entre las personas que se funda en un criterio que no responde al principio de funcionalidad (relación medio a fin, entendida desde la perspectiva estrecha de la idoneidad para el ingreso) y que además perjudica a los “mejores” en sus aspiraciones de acceder a esas posiciones sobre la base de criterios “razonables” como la idoneidad o el mérito, que resultan desplazados por la acción afirmativa. Sin embargo, ese perjuicio no es evaluado como una violación del principio de igualdad desde la perspectiva de la igualdad como no sometimiento porque, por el contrario, ese trato diferente es la consecuencia de la aplicación de un trato igual, entendido como aquel que tiende al dismantelamiento de una situación en la que un grupo somete sobre domina sobre otro³⁹.

El derecho a ser tratado igual, por supuesto, exige del Estado tratos no arbitrarios, pero también exige que, de existir situaciones de sometimiento o exclusión de grupos de un modo estructural y sistemático, ese Estado no puede actuar como si estas no existieran. La neutralidad y ceguera estatal respecto de las diferencias “irrelevantes” entre las personas para hacer distinciones en el trato no puede aplicarse cuándo existen esas situaciones. La mampara opaca que sólo mide la idoneidad o el mérito⁴⁰ de las personas para los empleos debe correrse y así el Estado podrá cumplir con su deber de tomar nota de las situaciones de desigualdad estructural existentes y llevar a cabo las medidas correspondientes que se dirijan a su dismantelamiento.

Si pensamos la igualdad como un ideal social, las acciones positivas son una institución a favor de ese ideal, no una simple forma de tratar a los individuos. Si a este se lo favorece con una acción positiva, no es porque esta persona lo merezca más que otra, ni porque ella en particular este siendo resarcidas por injusticias pasadas, sino porque la presencia de minorías desaventajadas en ciertas instituciones contribuye a mejorar el estatus social de esos grupos⁴¹ y en definitiva, en una sociedad plural, beneficia a la comunidad toda.

³⁸ Pensemos como ejemplo la posibilidad que ante un cupo limitado de ingresos en la facultad de medicina se priorice a un postulante cuyo origen sea un pueblo Originario por sobre candidatos que han tenido mejor desempeño académico.

³⁹ Saba Roberto, “Desigualdad estructural y acciones afirmativas”, en Augusto Varas y Pamela Díaz-Romero (editores), Fundación Equitas, Ril Editores, Santiago, Chile, 2013, pp. 85-125.

⁴⁰ Owen Fiss, “Affirmative Actions as a Strategy of Justice”. 17 *Philosophy and Public Policy* 37, 1997. citado por Grossman Lucas Sebastian “La Igualdad Estructural de Oportunidades en la Constitución Argentina” pag 205; en Marcelo Alegre y Roberto Gargarella (coords.), *El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007.

⁴¹ Michael Sandel. *La tiranía del Mérito. ¿Que ha sido del bien común?*. Editorial Debate.

Conclusiones

Volviendo a Nino, que con su habitual claridad nos dice que la igualdad no es a priori valiosa por la igualdad misma; el valor de la igualdad depende del valor de aquello en lo que se es igual⁴². La igualdad es un piso necesario para el diálogo democrático⁴³ desde donde deben partir el diseño de las políticas públicas que encaminan las sociedades en las que vivimos. Pensamos distinto en política, en religión, en economía, en tantísimos tópicos de nuestra vida común y estos desacuerdos⁴⁴ sobre cómo encauzar la vida pública, deben ser democráticamente dirimidos entre iguales.

Nuestra Constitución Nacional 1853/60 pensó una concepción más bien modesta de la idea de Igualdad, una visión formal del problema que se limitaba a la protección contra acciones abiertamente discriminatorias por parte del Estado o particulares frente al derecho individual. Luego de la reforma del año 1994 esta visión se ha ampliado, la igualdad se ha movido del terreno individual y la protección ante interferencias, para colocarse en un sitio que reclama acciones efectivas, positivas del Estado que tiendan a rectificar desigualdades urgentes. Los compromisos asumidos por el Estado Argentino con la constitucionlización de los Tratados Internacionales de Derecho Humanos en la reforma de 1994, sumado a la práctica constitucional de nuestros poderes públicos hacen exigibles políticas igualitarias, que reconozcan las desventajas de ciertos grupos y se comprometan recursos para rectificar estas desigualdades.

Este repaso, acotado e incompleto, por algunas ideas que han ido modelando el derecho a la igualdad tuvo como finalidad advertir que todos los derechos son ideales en constante evolución. Que se nutren de la lucha de los y las excluidas y que es un deber del Estado Constitucional de Derechos hacerse cargo de su reconocimiento y protección por cuanto un derecho como la igualdad, que engloba la igual consideración y respeto a todos los ciudadanos, es un requisito básico e indispensable para el desarrollo del plan de vida que cada persona ha elegido⁴⁵ y para la construcción de una sociedad más justa.

⁴² Nino Carlos Santiago. *Ética y Derechos Humanos*. Ed Astrea. 2 da Edición. pag 382.

⁴³ En este punto véase: Gargarella Roberto. *El derecho como una conversación entre iguales*. 2021. Siglo XXI editores.

⁴⁴ Jeremy Waldron. *Derecho y Desacuerdos*. Marcial Pons. 2005.

⁴⁵ Arrouy Pedro Luis. *La igualdad como no-sometimiento como requisito para el pleno desarrollo de la autonomía personal*. en "Persona, autonomía y protección en la Teoría del Derecho" Compiladores: Eduardo Lapenta, Guillermina Zabalza y M. Victoria Schiro. Coordinadores: Esteban Marmeto, Florencia Vazzano y Lucia Lapenta. Editorial Azul. E. Book. ISBN 978-950-9516-43-4.

La inserción argentina en el mercado mundial desde una perspectiva tecnológica. Un estudio desde el balance de pagos internacionales 2003-2015

*Ignacio De Angelis*⁴⁶

Introducción

Con el objetivo de estudiar la relación entre el modelo de desarrollo y el cambio tecnológico como elemento condicionante de la inserción internacional y el crecimiento económico, el capítulo busca llevar a cabo un análisis descriptivo de las condiciones tecnológicas que intervinieron en el proceso de formación de la restricción externa en Argentina a comienzos de la segunda década del siglo XXI, exponiendo los límites para la transformación de la estructura productiva⁴⁷. Para ello, metodológicamente se avanza en la observación del balance de pagos, y en particular, del saldo comercial, considerando distintas taxonomías de productos por intensidad tecnológica. Desde allí, el trabajo presta singular atención al tratamiento y análisis del sector de bienes de producción, específicamente aquellos contenidos en las ramas de maquinaria y equipo⁴⁸.

El proceso de crecimiento de la economía argentina evidencia un alto grado de indexación a los requerimientos externos de la estructura productiva (principal-

⁴⁶ Profesor e investigador de la Universidad Internacional de Valencia. Grupo de Estudios Globales - VIU. Colaborador del MIEM - UV y del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIIL)- UNICEN².

⁴⁷ Con esto no se pretende soslayar la importancia de los procesos de complejización de los sistemas económicos a partir del creciente peso de las finanzas y la inestabilidad de los modelos de crecimiento y endeudamiento a nivel global, que, junto con el estallido de la crisis internacional y el relativo aislamiento crediticio argentino, magnificaron la condición periférica y los límites estructurales. Por el contrario, el trabajo busca aportar una mirada centrada en las dinámicas científicas y tecnológicas, entendiendo que han sido menos consideraras a partir de las políticas implementadas en el tratamiento de las crisis externas.

⁴⁸ El sector industrial de máquinas y equipos para la producción de bienes adquiere relevancia en el proceso de cambio tecnológico en tanto constituye el principal componente de la inversión en la formación de capital y el desarrollo industrial. Asimismo, por su naturaleza, se eleva como un sector generador de actividades productivas y servicios asociados intensivos en conocimiento, constituyéndose como una fuente generadora de empleos calificados y de ventajas competitivas dinámicas.

mente bienes de capital, bienes intermedios y energéticos), por tanto, el alto grado de elasticidad de las importaciones respecto al producto obliga a disponer de las divisas necesarias para sostener los procesos de crecimiento. Asimismo, la posibilidad de contar con las divisas depende del resultado de la balanza de pagos externos, cuyos inputs se constituyen fundamentalmente mediante las exportaciones de productos y servicios -como mecanismo intrínseco-, y por inversiones externas y financiamiento.

Desde allí, estudiar la balanza de pagos desde la perspectiva de la inserción científica y tecnológica implica centrar el análisis en los flujos internacionales de tecnología. Como se considera a lo largo del trabajo, es posible inferir dos categorías centrales de transferencias tecnológicas en la configuración de la inserción internacional de la estructura productiva y el sistema nacional de innovación. Por un lado, el estudio de la Balanza de Pagos Tecnológica (BPT), que aborda el flujo de intangibles, contabilizando los movimientos de tecnología desincorporada en torno a las transferencias monetarias en concepto de servicios basados en conocimiento, servicios tecnológicos, diseño, pagos de derechos de propiedad intelectual, patentes y conocimiento no patentado (Bianco y Porta, 2004; Bianco, 2006; SECYT, 2007). La segunda categoría refiere a los flujos de tecnología incorporada en los bienes materiales que se exportan e importan en el país y su análisis a partir de la clasificación según el grado de contenido tecnológico, para el cual, a lo largo del capítulo, se exponen distintas metodologías.

El trabajo se concentra y se ordena a partir de la lectura tecnológica de los pagos internacionales por el comercio de bienes, servicios y los movimientos de la inversión extranjera. En primer lugar, se realiza un repaso por las principales metodologías para abordar la inserción internacional del comercio de bienes desde una perspectiva tecnológica. En el segundo apartado se presenta un análisis específico durante el período de referencia para los bienes de mayor contenido tecnológico contenidos en las ramas de máquinas y equipos para la producción, y sus partes. Para ello, se avanza en la estimación de distintos indicadores de desempeño (índice de contribución al saldo y tasa de cobertura) y potencialidad sustitutiva (índice de Grubel y Lloyd). A continuación, siguiendo con el análisis de la cuenta corriente, se aborda el estudio del comercio de servicios tecnológicos y royalties (intangibles). Por último, a fin de observar los flujos tecnológicos del capital, se realiza una lectura de los procesos de inversión durante el período.

Con todo, el trabajo busca contribuir a los estudios del desarrollo económico argentino reciente y a su inserción internacional desde una mirada interdisciplinaria centrada en una doble perspectiva que lo justifica y orienta como insumo para la formulación de políticas públicas y la creación de instrumentos de regulación: la complejización del sistema productivo focalizando los esfuerzos sobre un sector que, además, tiene un lugar fundamental en la formación de la restricción externa.

Lectura tecnológica del balance de pagos: principales enfoques para el análisis del comercio de bienes

Existen distintas metodologías para el tratamiento del comercio internacional desde una perspectiva tecnológica. Este tipo de estudios permite estimar el grado de competitividad de un país respecto al paradigma tecnoeconómico global vigente y su posicionamiento a partir de la distribución de capacidades tecnológicas del sistema internacional (Pérez, 2004; De Angelis, 2016).

Como sostienen Schorr y Wainer (2013), la observación del contenido tecnológico del comercio exterior permite caracterizar el grado de diversificación y competitividad (mediante el análisis de las exportaciones) y el grado de integración y autonomía tecnológica (mediante el estudio de las importaciones) de la estructura productiva. De esta manera, la articulación y variación resultante en los distintos grados de diversificación, competitividad, integración y autonomía expresan tensiones en la cuenta corriente propias de la inserción periférica del país.

En primer lugar, a partir de la metodología propuesta por Sanjaya Lall (2000) para el análisis de las exportaciones y el comercio internacional de bienes es posible clasificar desde un enfoque sectorial el total de bienes que se comercializan a nivel global, incluyendo, de esta manera, los productos primarios, las manufacturas basadas en recursos naturales, manufacturas de baja tecnología, de mediana tecnología, de alta tecnología, y otros bienes⁴⁹.

CUADRO 1: Categorías tecnológicas (Lall, 2000)⁵⁰, sectores y ramas principales.

⁴⁹ Los datos utilizados en este trabajo se corresponden con las estadísticas elaboradas por el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL) que agrupan el conjunto de bienes siguiendo la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI).

⁵⁰ Para ver el conjunto de bienes de cada categoría ver:

http://unctadstat.unctad.org/EN/Classifications/DimSicRev3Products_Ldc_Hierarchy.pdf

<p>Productos Primarios</p>	<p>Bienes con origen en actividades como la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la apicultura, la caza, la pesca, explotación forestal y la minería. Producción sujeta a servicios y procesos de distinta complejidad tecnológica. En su interior conviven empresas cuya relación con la tecnología es provista por la relación con los proveedores, industrias de proceso, proveedores especializados, e incluso empresa intensivas en I+D como las biotecnológicas.¹</p> <p>¹ Siguiendo la clasificación de Pavitt (1984) de las empresas o sectores en su relación con el conocimiento, es posible diferenciar las empresas en las que las tecnologías son dominadas por los proveedores, es decir incorporada fundamentalmente por compra de equipos (industria textil, maderera, entre otras); de aquellas intensivas en escala, donde la producción se encuentra mayormente estandarizada y las fuentes del conocimiento son tanto internas como externas y se dan generalmente en los procesos (industria alimenticia, bienes de consumo, entre otras); los sectores de proveedores especializados, donde las innovaciones se producen a partir de la interacción con clientes y la captación y mejora de la tecnología (aquí se inscribe el sector de maquinaria y equipo, máquinas de oficina, entre otros); y por último, aquellos sectores de base científica, dominados por los propios procesos de I+D internos de las firmas productoras (incluye sectores como la biotecnología, industria química, entre otros).</p>
<p>Manufacturas basadas en rrrn (recursos naturales)</p>	<p>La competitividad de estas industrias se basa principalmente en la disponibilidad de los recursos naturales. Mayormente intensivos en trabajo y tecnología simple. Existen sectores de mayor especialización en combustibles, minería, alimentos elaborados y algunas ramas de la química. Incluye papel, tabaco, metales, cemento y derivados agropecuarios.</p>
<p>Manufacturas de baja tecnología no basadas en rrrn</p>	<p>Insumos de usos difundidos como producción de plásticos, aceros y aluminio. Commodities. Textiles, calzado e indumentaria. Juguetes y artículos de plástico. Metalmecánica incorporada a los bienes de capital. Bajas barreras de entrada y economías de escala.</p>

Manufacturas de tecnología media no basados en rrnn	Máquinas y equipo para la producción, insumos intermedios. Industrias claves y sectores especializados con economías de escala, con acumulación de capacidades y desarrollo tecnológico. I+D. Automotriz, algunas industrias de proceso y especialización: química y petroquímica, hierro y acero. Tubos y caños.
Manufacturas de alta tecnología no basados en rrnn	Industrias intensivas en tecnología. Alta inversión en I+D. Diseño. Complejidad e infraestructura. Especialización. Dinámica y rol activo en el SSI. Sector de electrónica y sistemas eléctricos. Máquinas de oficina y telecomunicaciones. Tv y video Industria farmacéutica. Aeronaves. Instrumentos de precisión y medición.
Otros	No clasificados previamente. Sin relevancia para el análisis tecnológico. Películas y productos cinematográficos, obras de arte y antigüedades, entre otros.

Fuente: elaboración propia en base a Lall (2000) y BID- INTAL.

En segundo lugar, los enfoques de mayor difusión en los estudios desde la perspectiva de contenido tecnológico de las manufacturas se basan en la metodología elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁵¹, la cual engloba dos visiones conceptuales conjuntas: el enfoque sectorial y el enfoque por producto (Bianco, 2006; SECYT, 2007). El primero, permite clasificar los bienes y las principales ramas industriales en cuatro sectores manufactureros según el contenido tecnológico agrupando

CUADRO 2: Sectores manufactureros y ramas industriales según intensidad tecnológica

Alta Tecnología (AT)	Media - Baja Tecnología (MBT)
Aeroespacial	Coque, productos refinados del petróleo y combustible nuclear
Computadoras y máquinas de oficina	Construcción de barcos
Electrónica y comunicaciones	Metales básicos

⁵¹ En el presente trabajo se utilizaron los datos del ex Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) elaborados según la sectorialización y la metodología de la OCDE y su ordenamiento según la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CLANAE) de acuerdo al Sistema Armonizado (SA) del comercio internacional.

Farmacéutica	Productos de goma y plástico
Instrumentos científicos	Productos fabricados en metal
	Productos minerales no metálicos
Media -Alta Tecnología (MAT)	Baja Tecnología (BT)
Maquinaria eléctrica	Alimentos, bebidas y tabaco
Maquinaria no eléctrica	Madera, pulpa, producción de papel, impresión y publicidad
Otros equipos de transporte	Manufactura y reciclaje
Químicos (no farmacéuticos)	Textil y prendas de vestir
Vehículos a motor	

Fuente: elaboración propia según OCDE y MINCYT

Por su parte, el enfoque por producto permite abordar un análisis desagregado complementario del sector de alta tecnología. Metodológicamente, el enfoque de producto reduce la diferenciación del proceso de producción (matriz insumo producto) en cada país, centrando la observación sobre el producto final. Como resultado, incluye productos que desde el enfoque sectorial corresponden a sectores industriales de tecnología media alta y alta. Concretamente, incorpora al sector de Alta Tecnología las ramas de armamento, maquinaria eléctrica y no eléctrica, y los productos químicos.

Siguiendo el enfoque de producto, en el apartado II.1 se analiza la evolución del comercio internacional a partir del cálculo de diferentes indicadores con el objetivo de identificar evidencias de cambios en el posicionamiento tecnoeconómico argentino global. En particular, se avanza en el cálculo del Índice de Contribución al Saldo y la Tasa de Cobertura de los principales conjuntos de bienes. Asimismo, y por su relevancia específica como sector dinamizador del cambio tecnológico, en el punto II.2 se analizará, sobre un mayor grado de desagregación analítica, la evolución de la capacidad local y la potencialidad sustitutiva de los principales rubros industriales metalúrgicos como el sector de máquinas y equipos para la producción, sus partes, y materiales y equipos eléctricos y no eléctricos.

La información empírica para Argentina 2003-2015

De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el saldo de la balanza comercial de bienes comenzó a deteriorarse significativamente desde 2012 luego de registrar superávits máximos en torno a los 18 mil millones de dólares en 2009. En un contexto de depresión de la demanda de las exportaciones argentinas, entre 2012 y 2013 el saldo de bienes se redujo en

10 mil millones de dólares, de los cuales más de un 60% se explica por el aumento de importaciones. Desde entonces, y en un marco de estancamiento económico, el deterioro del saldo comercial de bienes se profundizó hasta tornarse negativo hacia el final del período.

Al analizar la estructura del comercio internacional de bienes en Argentina durante el período 2003-2015 siguiendo la metodología propuesta por Lall (2000) se observa que a nivel estructural no existió un cambio sustancial respecto a la participación de las distintas categorías en lo que respecta a las importaciones para el promedio 1997/1999 (cuadro 3). La mayor variación se corresponde con el aumento de las importaciones energéticas reflejada en el aumento de la participación de los productos primarios⁵².

CUADRO 3: Desempeño del comercio internacional de bienes en Argentina siguiendo la clasificación por categorías tecnológicas de Lall (2000). Participación porcentual y en millones de dólares, 1998 -2014

Participación en el total de Importaciones	Promedio 1997/99	Promedio 2011/14
Productos Primarios	8%	11%
Manufacturas de Recursos Naturales	20%	17%
Manufacturas de Baja Tecnología	11%	10%
Manufacturas de Tecnología Media	43%	43%
Manufacturas de Alta Tecnología	16%	17%
Otros	3%	2%
Total	100%	100%
Participación en el total de Exportaciones	Promedio 1997/99	Promedio 2011/14
Productos Primarios	48%	46%
Manufacturas de Recursos Naturales	25%	20%
Manufacturas de Baja Tecnología	8%	4%
Manufacturas de Tecnología Media	15%	23%
Manufacturas de Alta Tecnología	2%	2%
Otros	2%	5%
Total	100%	100%

⁵² Desde allí la importancia clave de las demandas energéticas en la formación de la restricción externa durante el período. No obstante, a los efectos del análisis tecnológico, debe mencionarse que comprende un sector donde existen vastas capacidades locales de autoabastecimiento (De Angelis, 2018).

Saldo en millones de U\$s*	Promedio 1997/99	Promedio 2011/14
Productos Primarios	10.010	27.572
Manufacturas de Recursos Naturales	1.030	3.257
Manufacturas de Baja Tecnología	-1.073	-3.891
Manufacturas de Tecnología Media	-7.968	-13.192
Manufacturas de Alta Tecnología	-3.722	-10.216
Otros	-311	2.902
Total	-2.034	6.432

Fuente: Elaboración propia en base a datos de BID- INTAL, SECYT (2007) e INDEC.

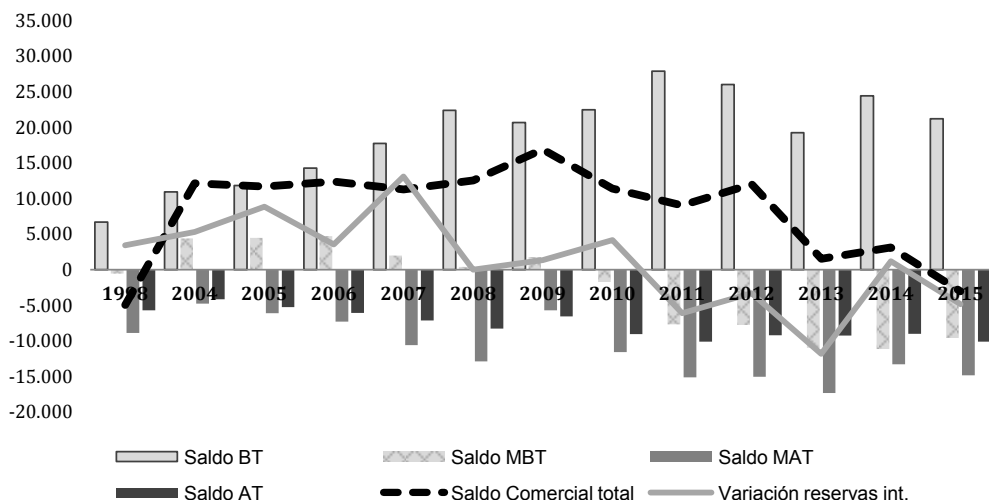
Respecto a las exportaciones, se evidencia una caída de 5 puntos porcentuales en la participación de las exportaciones de manufacturas basadas en recursos naturales y de 4 puntos para las manufacturas de baja tecnología. Por su parte, las manufacturas de tecnología media crecieron 8 puntos porcentuales impulsadas principalmente por la industria automotriz y, en menor medida, por las ramas maquinaria no eléctrica y la química. La participación de los productos primarios se redujo en 2 puntos, y las exportaciones de alta tecnología se mantuvieron estables en torno al 2% del total.

Si bien se trata de cambios porcentuales menores, al analizar el impacto en el balance de pagos a partir de los saldos externos por categoría se observa un significativo crecimiento de los déficits en las categorías baja, media y alta tecnología. En conjunto pasaron de los 12 mil millones de dólares de déficit promedio entre 1997-1999 a más de 27 mil millones para el período 2011-2014. Por su parte, los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales mantuvieron posiciones superavitarias, triplicando los saldos promedio para los años 2011-2014 y compensando la balanza comercial.

Es importante recordar que desde comienzos del nuevo siglo existió un auge global de los precios de las materias primas que se extendió al menos hasta la crisis de 2008, mientras que los precios de los bienes de capital se mostraron mayormente estables durante todo el período. Por lo tanto, la apreciación del tipo de cambio tendió a acompañar el ritmo de las importaciones requeridas para sostener el proceso de crecimiento.

De esta manera, es necesario avanzar en el análisis desde el enfoque sectorial, el cual permite observar con mayor grado de detalle el comportamiento de las distintas ramas industriales. El gráfico 1 muestra los saldos sectoriales por categoría tecnológica, junto con el saldo comercial total para el país y la variación de las reservas internacionales.

GRÁFICO 1: Saldos sectoriales según contenido tecnológico, saldo comercial total y variación de reservas internacionales. En millones de dólares, 1998⁵³ y 2004-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MINCYT, INDEC y SECYT (2007).

El único sector con resultado positivo durante todo el período es el de las manufacturas de Baja Tecnología (BT). Por su parte, desde el 2007 los restantes sectores muestran una tendencia deficitaria creciente. El sector de Media Baja Tecnología (MBT) se tornó deficitario desde 2009, agudizando la salida de divisas por vía comercial que históricamente, y durante todo el período de referencia en particular, impulsaron los sectores de Media Alta Tecnología (MAT) y Alta Tecnología (AT).

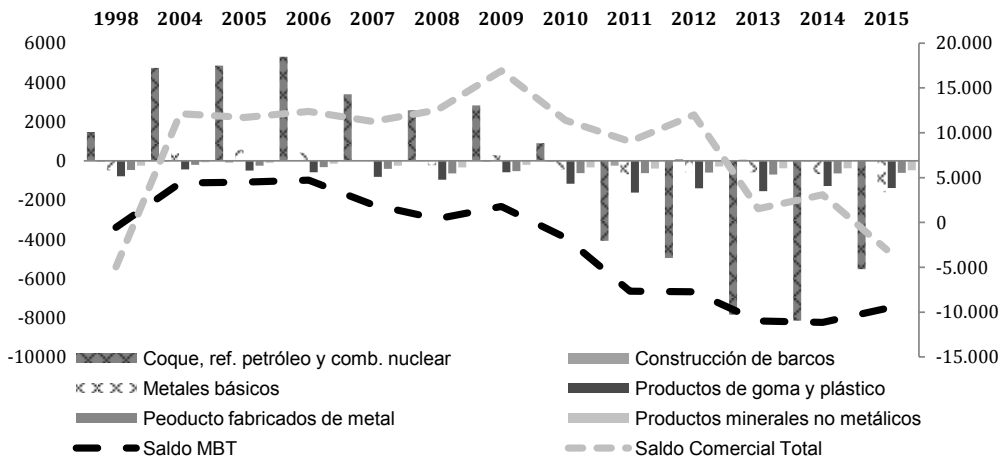
Dentro del sector de BT se evidencia la importancia de la industria de alimentos y sus derivados, cuya variación del saldo durante el período fue del 89%, superando los 21 mil millones de saldo en 2015. En cuanto a las ramas deficitarias, la industria textil agudizó el resultado negativo superado los mil quinientos millones de dólares en 2015. Esta rama fue la única cuyas exportaciones no superaron los máximos del período previo. La industria de la madera, celulosa, papel e impresiones también agudizó su déficit superando los 800 millones en 2015.

En cuanto al sector de MBT (gráfico 2), si bien se registró un saldo deficitario durante todo el período, a partir del año 2009 el sector comenzó a representar un problema de relevancia para las cuentas externas. En particular, el impulso de las importaciones de la rama de energéticos y derivados del petróleo junto con, en menor medida, los metales básicos, aceleraron y profundizaron el déficit sectorial presionando el saldo comercial de la cuenta corriente.

⁵³ Se toma 1998 como referencia del período convertibilidad en tanto representa el año de mayor actividad previo a la recesión 1999-2002 que condujo la crisis del modelo neoliberal.

Las exportaciones energéticas comenzaron a reducirse como respuesta al estancamiento de la producción y el mayor consumo interno que comenzó a ser cubierto mediante compras externas. Para el año 2011 las importaciones superaron los 9 mil millones de dólares y para 2014 alcanzaron máximo en torno a los 10 mil millones de dólares, mientras que las exportaciones se orientaron hacia los mínimos del período.

GRÁFICO 2: Saldos de las ramas industriales de MBT (eje izquierdo) y saldo sectorial BT y saldo comercial total (eje derecho). En millones de dólares, 1998 y 2004-2015



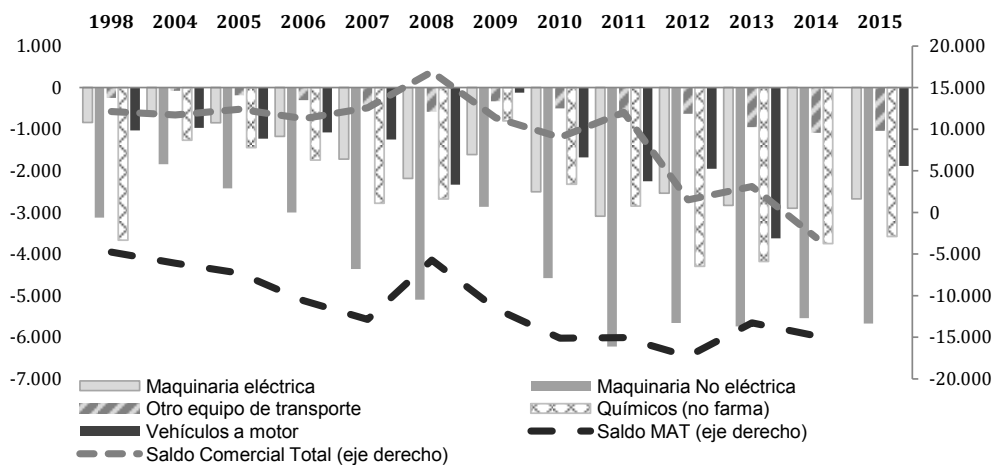
Fuente: Elaboración propia en base a datos del MINCYT, INDEC y SECYT (2007).

En conjunto las exportaciones de bienes de MBT se redujeron un 59% entre 2004 y 2015 mientras que las importaciones crecieron un 262%. Como resultado, el saldo sectorial se contrajo más de un 300%.

El sector de MAT (gráfico 3) agrupa el conjunto de rama de mayor relevancia para el estudio propuesto: maquinaria y equipo para la producción (agrupados en las ramas de maquinaria eléctrica y maquinaria no eléctrica). Es importante señalar que las compras de máquinas y equipos externos son el componente principal de la formación de la inversión bruta, y, por lo tanto, principal canal dinamizador del cambio tecnológico⁵⁴. Con todo, los pagos internacionales requeridos por el sistema productivo en torno a las ramas de media alta tecnología alcanzaron un máximo histórico de 17 mil millones de dólares durante 2013.

⁵⁴ Las inversiones en el sector de maquinaria y equipos representaron el principal componente del total de las actividades científicas y tecnológicas del sector privado ya que más del 60% del total corresponden con inversiones en equipos de producción (De Angelis, 2016).

GRÁFICO 3: Saldos de las ramas industriales de MAT (eje izquierdo) y saldos MAT y comercial total (eje derecho). En millones de dólares, 1998 y 2004-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MINCYT, INDEC y SE-CYT (2007).

En conjunto, el saldo sectorial negativo se acrecentó más de un 200% entre 2004 y 2015. Si bien el volumen comercial de la rama de vehículos a motor y la industria química se ubican como las principales del sector, en conjunto, las ramas de maquinaria eléctrica y no eléctrica son las que más aportaron al déficit sectorial, en tanto la diferencia entre importaciones y las exportaciones se fue acrecentando durante todo el período. En efecto, las ramas de maquinaria eléctrica y no eléctrica presentaron un déficit de 2.600 y 5.600 millones de dólares en 2015.

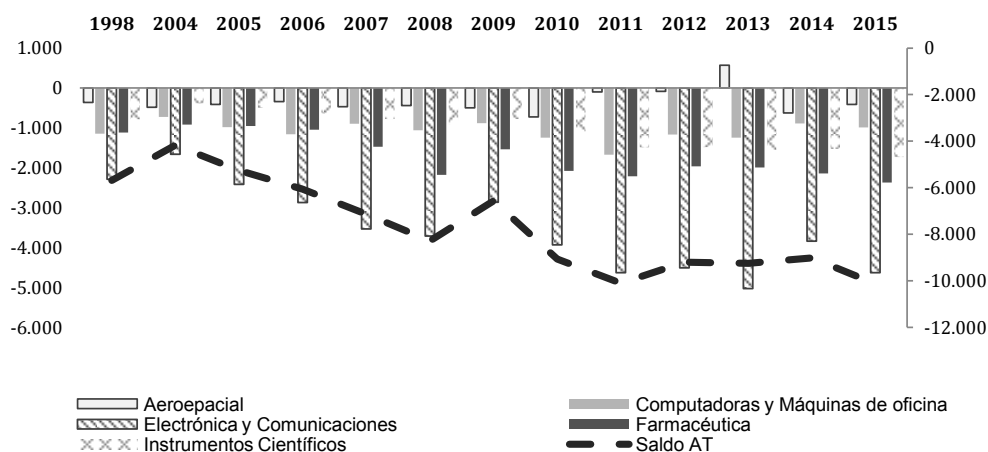
Considerando la totalidad de las ramas y sectores industriales, la industria de máquinas y equipos para la producción se ubica entre las más importantes en la formación de la restricción externa, junto con la industria automotriz, la industria electrónica de ensamblado y el sector energético. En la sección II.2, y siguiendo la metodología centrada en los productos, se analiza con mayor profundidad el sector de máquinas y equipos de forma desagregada.

Con todo, es posible observar cómo a partir de 2007 se consolidó una presión cada vez mayor sobre la cuenta corriente del balance desde los impulsos crecientes de los saldos deficitarios de los bienes industriales de media alta tecnología que, en conjunto, alcanzaron un máximo histórico en torno a los 17 mil millones de dólares durante 2013.

Respecto a las ramas de AT (gráfico 4), si bien con un volumen menor, también registraron saldos negativos durante todo el período, con déficits máximos en torno a los 10 mil millones de dólares durante 2011 y 2015. La principal rama dentro del sector es la de electrónica y comunicaciones, cuyo mayor dinamismo

importador respondió al régimen especial de la industria de ensamblado de Tierra del Fuego⁵⁵. De esta manera, mientras que las exportaciones del sector son poco relevantes, las importaciones superaron los 5 mil millones de dólares durante 2013. En segundo lugar, se encuentra la industria farmacéutica, dominada mayormente por empresas extranjeras con bajo volumen exportador.

GRÁFICO 4: Saldos de las ramas industriales de AT (eje izquierdo), saldo sectorial AT (eje derecho). En millones de dólares, 1998 y 2004-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MINCYT, INDEC y SECYT (2007).

Las restantes ramas dentro del sector AT presentaron un desempeño similar, pero con volúmenes significativamente menores. Dentro de ellos se debe destacar la capacidad exportadora de la industria aeroespacial que presentó una tasa de cobertura creciente de las importaciones, que superaron los 2.300 millones de dólares en 2015.

En cuanto al desempeño porcentual de las ramas AT, la mayor variación se registró en la rama de instrumentos científicos con un incremento del déficit del 350%, superando en 2015 los 1.700 millones de dólares; en segundo lugar, con un saldo negativo máximo de 4.600 millones de dólares en 2015, la rama de productos electrónicos y comunicaciones aumentó el déficit en un 180%.

⁵⁵ El régimen de promoción especial de Tierra del Fuego tiene su origen en ley 19.640 del año 1972 y las sucesiones regulaciones posteriores (prorrogado en 2008 hasta 2023). Fue implementado como un instrumento geopolítico para el control del Atlántico Sur mediante el desarrollo geográfico estratégico. Su impacto desde la perspectiva del desarrollo industrial es relativo, ya que no se logró un importante desarrollo de proveedores en industrias dinámicas, con escasos encadenamientos y falta de sustitución de importaciones, sumado a un desempeño modesto en I+D. Durante el período adquirió cierto auge la industria de ensamblado de bienes electrónicos, que impulsada por el aumento del consumo disparó los requerimientos de divisas para el sector.

Indicadores de inserción internacional para los bienes de alta tecnología (enfoque de producto): el análisis sobre máquinas y equipos para la producción

Siguiendo con las tipologías propuestas en la primera parte del trabajo, el análisis de los Productos de Alta Tecnología (PAT) ilustra la dependencia de los bienes de mayor contenido tecnológico y su consecuente impacto negativo en la formación del saldo comercial argentino.

Mientras que las exportaciones de PAT se mantuvieron mayormente estables, las importaciones crecieron más de un 50% entre 2010 y 2012, superando los 10 mil millones de dólares y consolidando el saldo deficitario anual superior a los 8 mil millones de dólares.

El siguiente cuadro (4) muestra el cálculo del Índice de Contribución al Saldo (ICS) de los productos industriales de alta tecnología, junto con las ramas de alimentos y bebidas y productos energéticos. El ICS mide la magnitud del saldo comercial de cada rama, categoría o conjunto de productos respecto al saldo comercial total del país y permite detectar la existencia de especialización del comercio internacional, como también identificar cambios en la estructura del comercio de una rama o categoría a partir de la evolución de su inserción global. Los valores positivos revelan ventajas comparativas en el sector considerado respecto al posicionamiento global. Por su parte, los resultados negativos indican grados de dependencia respecto al resto del mundo. Valores iguales a 1 significa que el sector o rama cubre el saldo total.

CUADRO 4: Índice de Contribución al Saldo Comercial Total de los bienes de alta tecnología⁵⁶ y alimentos y bebidas y energéticos, 2004-2015

PAT	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aeroespacial	-0,04	-0,04	-0,03	-0,04	-0,04	-0,03	-0,06	-0,01	-0,01	0,38	-0,20	-0,14
Computadoras y máq. de oficina	-0,37	-0,49	-0,57	-0,42	-0,50	-0,42	-0,59	-0,79	-0,54	-0,58	-0,41	-0,45
Electrónica y Comunicación	-0,72	-1,00	-1,20	-1,45	-1,52	-1,18	-1,53	-1,88	-1,91	-2,09	-1,64	-2,01
Farmacéuticos	-0,12	-0,15	-0,16	-0,23	-0,26	-0,27	-0,43	-0,49	-0,59	-0,61	-0,63	-0,66
Instrumentos Científicos	-0,15	-0,20	-0,26	-0,34	-0,40	-0,34	-0,47	-0,64	-0,66	-0,69	-0,69	-0,78
Maquinaria Eléctrica	-0,03	-0,05	-0,06	-0,08	-0,08	-0,06	-0,09	-0,12	-0,12	-0,14	-0,12	-0,13
Maquinaria no Eléctrica	-0,07	-0,11	-0,12	-0,14	-0,24	-0,17	-0,19	-0,24	-0,26	-0,22	-0,24	-0,31

⁵⁶ Se excluye de este análisis los productos de la industria de armamento dado que el bajo volumen de las exportaciones e importaciones arroja resultados invariables y muy bajos a dos decimales.

Químicos	-0,02	-0,08	-0,10	-0,16	-0,08	-0,05	-0,19	-0,26	-0,28	-0,25	-0,24	-0,25
Alimento, bebidas y tabaco	5,69	6,33	7,51	9,37	11,94	10,59	11,16	13,9	12,95	9,86	12,27	10,68
Energéticos	-0,30	-0,34	-0,38	-0,51	-0,63	-0,56	-0,75	-0,91	-0,77	-0,74	-0,68	-0,67

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y MINCYT.

Durante el período analizado todos los PAT presentan valores del ICS negativos salvo productos de la industria aeroespacial en el año 2013. Mientras que los productos químicos y los correspondientes a máquinas eléctricas y no eléctricas tuvieron un desempeño estable, los farmacéuticos, los instrumentos científicos y las computadoras y máquinas de oficina muestran una tendencia a aumentar su dependencia durante todo el período.

De manera complementaria, el cuadro 5 muestra la tasa de cobertura de los distintos PAT. La tasa de cobertura mide el grado en que las exportaciones cubren las importaciones de una determinada rama de productos. Es decir, pondera el grado de autofinanciamiento en divisas de un conjunto de productos y permite evaluar su evolución en el tiempo. Los valores mayores a 100 indican que la suma de las exportaciones supera a la suma de las importaciones. Por el contrario, valores menores a 100 indican que la sumatoria de las exportaciones no llega a cubrir las importaciones, y por lo tanto se necesita recurrir a otras vías de financiamiento.

CUADRO 5: Tasa de cobertura de los bienes de alta tecnología, alimentos y bebidas y energéticos, 2004-2015

PAT	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aeroespacial	5,1	11	42,9	41,5	63	54,9	46,5	88,8	92,4	197,9	25,9	38,1
Computadoras y máq. de oficina	2,4	2,3	2,1	2,9	2,1	2,8	1,3	1,1	1,2	4	10,2	2,4
Electrónica y Comunicación	7,2	6,4	7,5	6,6	6,9	6,1	5,1	5,2	4,6	3,8	3,8	2,4
Farmacéuticos	61,6	56,1	61,2	53,6	55,8	56,4	46,6	47	44,5	44,3	42	45,5
Instrumentos Científicos	24,1	25,1	20,3	16,7	18,1	16,9	12,9	11	9,3	7,6	6	4,9
Maquinaria Eléctrica	19,6	15,6	10,6	9,2	10	10	7,3	7,5	7,2	4,8	4	2,8
Maquinaria no Eléctrica	12,56	17,90	10,26	11,85	7,86	9,83	8,24	5,24	5,69	7,23	3,69	4,35
Químicos	90,91	74,82	67,95	60,15	82,86	83,84	61,15	55,51	52,23	59,73	60,07	56,10
Alimento, bebidas y tabaco	1970	1938	2064	1927	1974	1986	1586	1624	1782	1421	1908	1685
Energéticos	-57	-88	-109	-185	-310	-191	-357	-793	-830	1014	-964	-731

Fuente: Elaboración propia en base a datos MINCYT.

El análisis muestra que los PAT con mayores tasas de cobertura son, en primer lugar, los químicos -aunque con tendencia decreciente en los últimos años-, seguidos por los productos farmacéuticos que también presentan una tendencia decreciente y, en tercer lugar, los productos de la industria aeroespacial. En cuanto a los productos que requieren mayor financiamiento adicional en divisas se destacan las computadoras y máquinas de oficina, los productos electrónicos y de comunicaciones, y la maquinaria eléctrica.

Al observar la evolución durante el período se destaca la caída en la tasa de cobertura de maquinaria y equipo, a la vez que, como se mencionó anteriormente, constituye uno de los principales canales de salida de divisas del país. A partir de allí, en el próximo apartado se analiza el desempeño del sector de maquinaria y equipo para la producción a fin de caracterizar su desempeño durante el período.

La inserción internacional de las máquinas y equipos para la producción, y sus partes

A nivel desagregado y siguiendo los datos de la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA) en base a la Nomenclatura de la Asociación Latinoamericana de Integración (NALADI-SA), se analizó el comercio internacional de Máquinas y Equipos y sus partes (capítulo 84) y Materiales y Equipos eléctricos y electrónicos (capítulo 85)⁵⁷ para el período 2008-2015.

El cuadro 6 muestra el cálculo de la tasa de cobertura para cada una de las partidas seleccionadas y los capítulos correspondientes. Los resultados arrojan en todos los casos valores menores a 100, exponiendo distintos grados de requerimiento adicional para el balance de divisas de estos productos.

A nivel agregado por capítulos, los resultados muestran una tasa de cobertura descendiente para las máquinas y equipos y sus partes, cuyas exportaciones pasaron de cubrir un quinto de las importaciones en 2008 a cubrir sólo la séptima parte en 2015. En cuanto a los materiales y equipos eléctricos y electrónicos, también con una tendencia decreciente, pero más estable, las exportaciones pasaron de cubrir la doceava parte en 2008 a cubrir la vigésima parte de las importaciones en 2015.

CUADRO 6: Tasa de cobertura de los bienes correspondientes con las partidas seleccionadas relativas a máquinas y equipos para la producción, 2008-2015

⁵⁷ El capítulo 85 de la NALADI-SA incluye partidas no vinculadas directamente con los bienes de producción y, por lo tanto, no fueron consideradas (equipos de uso domésticos, audio, video y las autopartes eléctricas).

Tasa de cobertura= X/M*100	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Máquinas y equipos y sus partes	21,4	26,6	20,8	23,7	21,0	19,3	17,7	13,8
Calderas, generadores de gas y reactores	4,8	2,9	3,9	12,6	26,0	2,5	1,7	4,1
Motores y turbinas	25,4	26,5	18,1	18,8	20,7	27,1	26,9	19,6
Bombas, compresores y extractores	19,9	33,1	26,6	26,4	23,3	21,1	18,1	15,4
Quemadores y hornos industriales	46,3	36,6	36,9	32,3	11,9	31,2	9,4	14,5
Aparatos intercambiadores de calor y dispositivos similares	49,8	46,8	67,6	53,6	36,9	31,7	14,2	7,7
Calandrias y laminadores	23,1	28,7	27,6	27,0	19,1	14,7	31,6	34,1
Empaquetadoras, embotelladoras, básculas y máquinas similares	45,0	50,5	44,4	52,1	34,7	29,9	15,2	10,8
Grúas y aparatos de elevación similares	14,9	50,7	20,3	12,5	7,4	8,0	30,9	28,1
Ascensores y equipos de manipulación	19,2	28,8	20,4	35,0	12,9	7,8	6,9	8,5
Maquinaria vial y para minería	7,2	16,5	6,2	8,3	10,3	6,6	5,5	3,9
Maquinaria e implementos agrícolas	35,7	69,5	36,4	53,3	54,9	47,7	46,8	28,4
Maquinaria para la industria alimenticia	43,5	51,9	39,4	39,2	36,8	24,3	17,7	18,9
Maquinaria para la industria papelera y de impresión	15,2	14,2	16,2	18,2	11,7	12,7	9,6	7,3
Maquinaria para la industria textil y de indumentaria	7,3	9,4	10,4	13,4	8,3	3,7	5,8	4,6
Otras maquinarias de uso específico o general	26,2	26,6	29,3	28,2	26,2	21,8	22,6	22,4
Máquinas herramientas, soldadoras y centros de mecanizado	5,4	10,3	6,9	5,9	5,4	6,2	17,1	15,5
Máquinas de oficina e informática	1,8	2,0	1,2	1,7	1,5	1,9	3,2	4,1
Moldes y cajas de fundición	15,9	8,8	8,2	12,1	8,1	8,3	6,9	3,1
Artículos de grifería (incluye válvulas)	51,1	56,5	42,5	52,5	35,1	28,4	4,8	1,8
Rodamientos, piezas de transmisión y juntas	28,1	37,9	29,7	38,7	29,8	23,2	20,7	16,4

Materiales y equipos eléctricos y electrónicos	8,5	8,8	6,7	7,7	6,1	4,8	6,5	5,2
Motores y generadores eléctricos	6,0	11,9	8,7	8,2	18,1	8,8	4,2	3,4
Transformadores eléctricos y electroimanes	33,9	31,4	23,6	27,7	17,5	14,9	10,6	5,3
Acumuladores eléctricos	7,1	6,5	4,7	5,0	3,8	3,2	4,1	1,2
Hornos y calentadores eléctricos	17,6	18,8	15,9	10,6	6,8	7,3	4,9	3,7
Equipos y aparatos para telecomunicaciones y audiovisión	4,0	3,0	1,7	2,0	1,7	1,5	5,3	3,8
Artefactos de control eléctrico y accesorios	17,8	22,0	16,2	20,1	12,5	11,3	7,9	6,9
Componentes electrónicos	4,2	3,1	2,8	2,7	2,2	1,2	1,9	1,6
Conductores eléctricos y coaxiales	22,9	21,4	18,3	23,4	16,1	14,9	12,9	11,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ADIMRA.

Al observar la tasa de cobertura se observa una evolución heterogénea durante el período. Entre las partidas con mayor tasa de cobertura del conjunto se encuentran los quemadores y hornos industriales, los aparatos intercambiadores de calor y similares, maquinaria para industria alimenticia, empaquetadoras, embotelladoras, básculas y similares y transformadores eléctricos y electroimanes. Si bien todas presentan una tendencia decreciente, en la dos últimas la caída fue más acelerada. Por su parte, también con una tasa de cobertura más elevada que el promedio, pero una tendencia más estable e incluso ascendente se encuentra la maquinaria y los implementos agrícolas.

Para la existencia de comercio intrasectorial, se calculó del Índice de Grubel y Lloyd (IGL)⁵⁸ (Cuadro 7), que constituye un indicador de aproximación de la magnitud en que un bien es importado y exportado al mismo tiempo, reflejando la existencia de capacidad productiva local para potencializar la sustitución de importaciones. Los valores del IGL iguales 1 indican que el país exporta la misma cantidad de los productos de las que importa. Por el contrario, si el IGL es igual a 0, quiere decir que no hay comercio intraindustrial, es decir que solo se exporta o se importa el bien o la partida de bienes seleccionada.

A partir de allí, y siguiendo la metodología propuesta por Castell y Schorr (2013) se establece la siguiente clasificación: los valores entre 0,66 y 1 indican co-

⁵⁸ El Índice de Grubel y Lloyd (IGL) constituye el indicador más utilizado y de mayor consenso para el cálculo de comercio intraindustrial. Sin embargo, es necesario subrayar que para mayor rigurosidad se debe calcular sobre un bien en particular, y a partir de los datos disponibles el cálculo se realizó sobre partidas de bienes, es decir, bienes con características de producción similares (ALADI, 2012).

mercio intraindustrial o intrasectorial intenso, los valores del IGL entre 0,33 y 0,65 revelan comercio intraindustrial moderado, valores entre 0,1 y 0,32 comercio potencial; y, los valores entre 0 y 0,09 indican comercio intraindustrial prácticamente inexistente o nulo.

CUADRO 7: IGL - Comercio Intrasectorial de los bienes correspondientes con las partidas seleccionadas relativas a máquinas y equipos para la producción, 2008-2015

Máquinas y equipos y sus partes	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Calderas, generadores de gas y reactores	0,09	0,06	0,08	0,22	0,41	0,05	0,03	0,08
Motores y turbinas	0,40	0,42	0,31	0,32	0,34	0,43	0,42	0,33
Bombas, compresores y extractores	0,33	0,50	0,42	0,42	0,38	0,35	0,31	0,27
Quemadores y hornos industriales	0,63	0,54	0,54	0,49	0,21	0,48	0,17	0,25
Aparatos intercambiadores de calor y similares	0,66	0,64	0,81	0,70	0,54	0,48	0,25	0,14
Calandrias y laminadores	0,38	0,45	0,43	0,43	0,32	0,26	0,48	0,51
Empaquetadoras, embotelladoras, básculas y similares	0,62	0,67	0,61	0,69	0,52	0,46	0,26	0,19
Grúas y aparatos de elevación similares	0,26	0,67	0,34	0,22	0,14	0,15	0,47	0,44
Ascensores y equipos de manipulación	0,32	0,45	0,34	0,52	0,23	0,15	0,13	0,16
Maquinaria vial y para minería	0,14	0,28	0,12	0,15	0,19	0,12	0,10	0,08
Maquinaria e implementos agrícolas	0,53	0,82	0,53	0,70	0,71	0,65	0,64	0,44
Maquinaria para la industria alimenticia	0,61	0,68	0,57	0,56	0,54	0,39	0,30	0,32
Maquinaria para la industria papelera y de impresión	0,26	0,25	0,28	0,31	0,21	0,23	0,17	0,14
Maquinaria para la industria textil y de indumentaria	0,14	0,17	0,19	0,24	0,15	0,07	0,11	0,09

Otras maquinarias de uso específico o general	0,42	0,42	0,45	0,44	0,41	0,36	0,37	0,37
Máquinas herramientas, soldadoras y centros de mecanizado	0,10	0,19	0,13	0,11	0,10	0,12	0,29	0,27
Máquinas de oficina e informática	0,03	0,04	0,02	0,03	0,03	0,04	0,06	0,08
Moldes y cajas de fundición	0,27	0,16	0,15	0,22	0,15	0,15	0,13	0,06
Artículos de grifería (incluye válvulas)	0,68	0,72	0,60	0,69	0,52	0,44	0,09	0,04
Rodamientos, piezas de transmisión y juntas	0,44	0,55	0,46	0,56	0,46	0,38	0,34	0,28
Materiales y equipos eléctricos y electrónicos		2						
Motores y generadores eléctricos	0,11	0,21	0,16	0,15	0,31	0,16	0,08	0,07
Transformadores eléctricos y electroimanes	0,51	0,48	0,38	0,43	0,30	0,26	0,19	0,10
Acumuladores eléctricos	0,13	0,12	0,09	0,09	0,07	0,06	0,08	0,02
Hornos y calentadores eléctricos	0,30	0,32	0,27	0,19	0,13	0,14	0,09	0,07
Equipos y aparatos para telecom. y audiovisión	0,08	0,06	0,03	0,04	0,03	0,03	0,10	0,07
Artefactos de control eléctrico y accesorios	0,30	0,36	0,28	0,33	0,22	0,20	0,15	0,13
Componentes electrónicos	0,08	0,06	0,06	0,05	0,04	0,02	0,04	0,03
Conductores eléctricos y coaxiales	0,37	0,35	0,31	0,38	0,28	0,26	0,23	0,21

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ADIMRA.

Por último, siguiendo la misma metodología, la magnitud del IGL permite estimar la potencialidad sustitutiva de las distintas partidas de bienes, entendiendo que los valores entre 0,33 y 0,65 representan una potencialidad sustitutiva media, mientras que un índice entre 0,1 y 0,32 equivale a una capacidad potencial latente de sustitución, y valores entre 0 y 0,09 revelan que no existe capacidad de sustitución

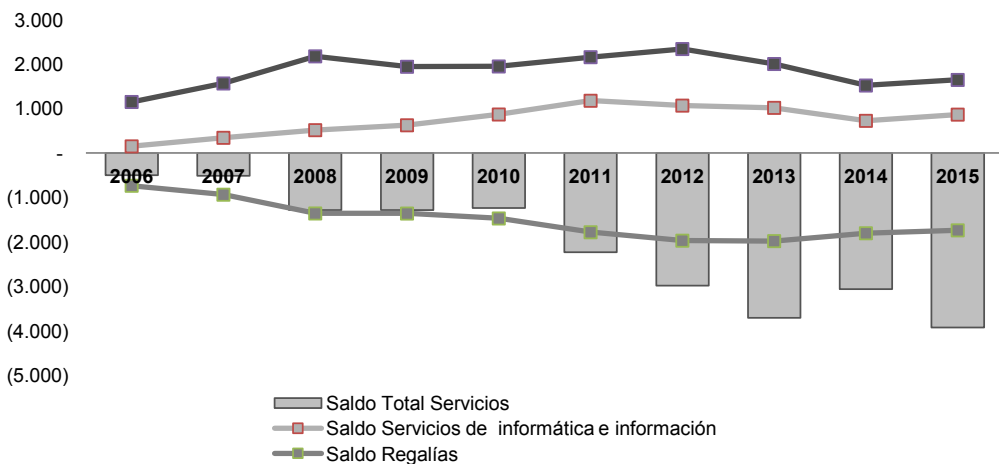
potencial. De esta manera, se puede observar una gran heterogeneidad en las capacidades locales de producción.

El comercio de tecnología desincorporada: los servicios tecnológicos y royalties

Siguiendo el enfoque de Balance de Pagos Tecnológicos (BPT) centrado en los flujos intangibles de tecnología y la inserción internacional de los servicios, el gráfico 5 muestra el saldo (negativo) del total de los servicios de la cuenta corriente del balance de pagos hasta 2015. Asimismo, se observan los resultados netos correspondientes a los servicios empresariales, profesionales y técnicos; las regalías; y servicios de informática y de información.

Los mayores egresos corresponden a regalías, que comprende el pago de patentes, derechos de licencias, marcas y procesos industriales donde Argentina es históricamente deficitaria. Durante el período analizado, el déficit acompañó el ritmo y los requerimientos de la actividad económica, alcanzando un récord en torno a los 1.800 millones de dólares en 2012.

GRÁFICO 5: Saldos del sector servicios. En millones de dólares, 2006-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Balance de Pagos publicados por el INDEC.

Ahora bien, los servicios empresariales, profesionales y técnicos, junto con los servicios de informática y de información, mostraron un interesante desempeño durante todo el período. Por otro lado, el desempeño de los servicios asociados a la informática y la información se multiplicaron por cinco hacia el 2010, superando los mil millones de dólares.

De este modo, el análisis desde el enfoque BPT exterioriza dos tendencias centrales y contradictorias. En primer lugar, el saldo deficitario en el rubro regalías, propio del posicionamiento periférico en materia científica y tecnológica sostenido en una estructura productiva con alto grado de extranjerización, se agudizó al ritmo de la expansión de la economía. Por otro lado, el crecimiento de las exportaciones de servicios de informática y comunicación, considerados como de alta tecnología y vinculados a la creación de empleo calificado, enseñan la potencialidad para la generación de nichos basados en capacidades científicas y tecnológicas que permitan reducir las presiones sobre el balance de pagos que generan las dinámicas hasta aquí descriptas.

Por último, como se analiza a continuación, es necesario señalar la vinculación entre el pago de regalías y servicios profesionales con el flujo de Inversión Extranjera Directa (IED) y el grado de extranjerización de la economía.

Desde la perspectiva tecnológica la relevancia de la IED se sustenta en la potencial transferencia de tecnología, las posibilidades de encadenamiento con proveedores locales y el desarrollo de capacidades mediante su adaptación. Sin embargo, su impacto en el balance de pagos puede constituir un paliativo transitorio a los requerimientos de las cuentas externas en tanto los capitales extranjeros que ingresan al país posteriormente requieren divisas para el giro de utilidades, regalías y otros servicios profesionales, sin producir transformaciones productivas que mejoren el flujo de divisas por aumento de las exportaciones o disminución de las importaciones. A su vez, existen otras operaciones frecuentes que permiten fugar capitales, como los contratos con firmas vinculadas y la sobrefacturación de importaciones o subfacturación de las exportaciones (Schorr y Wainer, 2015).

Respecto a los principales sectores receptores de IED, tomando los últimos cinco años del período, el ranking ubica en primer lugar a la industria del petróleo; seguida en por la química, caucho y plástico; la industria automotriz; el sector de alimentos, bebidas y tabaco; comunicaciones; minería; industria siderúrgica; maquinaria y equipos; comercio; y cereales y oleaginosas. Es decir, se trata principalmente de inversiones en sectores industriales de baja, media baja y media alta tecnología, y relacionados con los recursos naturales.

Siguiendo los datos del Ministerio de Hacienda y el BCRA (2016), la caída relativa a partir de 2011 en los ingresos netos por IED en Argentina se debió principalmente a la baja en sectores de recursos naturales (fundamentalmente minería) que fueron compensados parcialmente por incrementos en la industria (especialmente química, caucho y plásticos) y el sector agropecuario. Por su parte, el ingreso por IED en producción de servicios mantuvo una posición estable.

Según el informe sobre IED en América Latina y el Caribe de la CEPAL (2016), en Argentina el sector de media alta tecnología constituye el sector de mayor recepción de anuncios de inversión, fundamentalmente impulsada por el sector au-

tomotriz. Los anuncios en torno a este sector aumentaron del 30% para el período 2004-2006 al 50% en 2010-2012 y un 55% para los años 2013-2015.

El impulso automotriz de la IED constituye un elemento particularmente sensible para las cuentas externas, ya que esta industria presenta un grado máximo de contenido nacional en torno al 30% (Castaño, 2012), por lo que representa un ejemplo claro del doble efecto asociado al ingreso de capitales y la posterior salida de divisas en concepto de requerimientos productivos, utilidades y regalías.

Principales reflexiones

Al observar la inserción internacional de la estructura productiva argentina durante el período no se encuentran evidencias respecto a la existencia de un proceso de escalonamiento tecnológico de las exportaciones ni de una mayor autonomía relativa, sino que los productos de media y alta tecnología constituyeron las principales importaciones exponiendo un carácter periférico y dependiente respecto al posicionamiento global del sistema de producción e innovación argentino.

En efecto, la observación de la estructura del comercio exterior por categorías tecnológicas evidenció cambios menores respecto al esquema macroeconómico previo e incluso elementos que confluyen hacia la consolidación del perfil exportador de productos de bajo contenido tecnológico relacionados al procesamiento de recursos naturales.

Sin embargo, en un contexto de expansión productiva, el impacto diferenciado en el balance de pagos de las transformaciones durante el período no se pueden relativizar, en tanto sin considerar los productos primarios ni las manufacturas basadas en recursos naturales, el déficit de las principales categorías tecnológicas se duplicó durante el período, tensionando el resultado de las cuentas externas.

El único sector con resultado positivo durante todo el período analizado fue el de las manufacturas de baja tecnología, mientras que desde el 2007 los restantes sectores muestran una tendencia deficitaria creciente. En cuanto al sector de media alta tecnología, más allá de la dinámica específica del sector automotriz, se destacó el aporte al déficit de las ramas de maquinaria eléctrica y no eléctrica, que constituyen el mayor canal de salidas netas de divisas por vía comercial durante todo el período. Las ramas de alta tecnología, siguiendo los lineamientos históricos, también tuvieron un desempeño deficitario durante todo el período, donde los principales requerimientos de divisas fueron generados por las ramas industriales de electrónica y comunicaciones.

Con todo, los mayores crecimientos absolutos de las importaciones sobre las exportaciones en todos los sectores respondieron a las necesidades del sector

productivo y del mercado local en un contexto de expansión, ofreciendo indicios de un proceso de formación de capacidades tecnológicas motorizado por la demanda interna y generadas exógenamente mediante importaciones de bienes de producción e intermedios de mayor intensidad tecnológica.

En base al análisis desde el enfoque de producto (PAT) y la observación sobre los bienes de alta tecnología dentro de la industria metalúrgica se identificaron las ramas de computadoras y máquinas de oficinas, productos electrónicos y de comunicaciones, y la maquinaria eléctrica como aquellas que requieren mayor financiamiento adicional de divisas. Asimismo, durante el período, la tasa de cobertura de la rama máquinas y equipos en su conjunto experimentó una caída creciente, agudizando las condiciones para su financiamiento.

El análisis del sector de máquinas y equipos a nivel desagregado por partidas revela distintas realidades en cuanto al requerimiento adicional de divisas y a la potencialidad sustitutiva dentro del sector. Estos elementos resultan de utilidad para identificar actores y sectores dentro del sistema de innovación y producción que requieren regulación específica en la instrumentación de herramientas de competitividad para avanzar en la producción local con el objetivo de reducir el impacto sectorial en la formación de la restricción externa en el largo plazo.

Del mismo modo, respecto al comercio de servicios tecnológicos, más allá del posicionamiento importador neto del país, la potencialidad en sectores asociados a los servicios informáticos y de información como sectores centrales del actual paradigma tecnoeconómico y de las fuerzas de su transformación, obliga a construir nuevos canales analíticos que permitan relacionar el pago de regalías con el stock y los flujos de la inversión, como también con la intensidad tecnológica de los procesos de producción, dando forma a herramientas de regulación que atiendan a las problemáticas estructurales del país.

De manera complementaria, la observación de la IED desde la perspectiva tecnológica reveló que los principales sectores receptores fueron, a excepción de la industria automotriz que se posicionó en tercer lugar, sectores de baja y media baja tecnología relacionados con el procesamiento de los recursos naturales. Asimismo, debe señalarse la necesidad de resignificar analíticamente los ingresos de IED a partir de los efectos sobre la formación de la restricción externa de la extranjerización de la estructura productiva, principalmente mediante remisión de utilidades, vinculación con proveedores de bienes y servicios externos, escasa inversión en I+D a nivel local y el consecuente pago por regalías.

Por último, es necesario ensayar una reflexión respecto a los enfoques utilizados y la validez del esfuerzo de complementación realizado a lo largo del trabajo. En primer lugar, mientras que la metodología de Lall no ofrece ninguna diferenciación tecnológica en los recursos naturales, el enfoque difundido por la OCDE y adoptado por el MINCYT se basa únicamente en los bienes industriales.

Asimismo, se excluye el sector de servicios y las regalías, y tampoco consideran la inversión y otras formas de transferencia de tecnología. Por otro lado, aborda una clasificación con un alto grado de agregación y sobre categorías que fueron pensadas y elaboradas desde los países de la OCDE, es decir para estructuras productivas industriales más homogéneas.

En segundo lugar, las distintas metodologías para estimar el comercio internacional de bienes según la intensidad tecnológica presentan límites en torno a su constitución como un indicador de resultado, es decir que subestiman la incorporación de tecnología en los procesos productivos. Desde allí que estos enfoques además subestiman el rol de la adquisición de maquinaria y equipo como parte de la I+D y los procesos de innovación, justamente la categoría de mayor participación en las inversiones en actividades científicas y tecnológicas para las industrias locales.

Por su parte, entre las principales debilidades del enfoque de la Balanza de Pagos Tecnológicos (BPT) se debe señalar que no cubre los movimientos internacionales de tecnología incorporada a los bienes ni tampoco ofrece un tratamiento para la matriz tecnológica de la inversión.

Con todo, estas perspectivas metodológicas constituyen observaciones de indicadores de resultado frente a un escenario de creciente complejización económica donde los procesos adquieren mayor relevancia en la definición de la competitividad internacional. En este sentido, si bien existen esfuerzos teóricos metodológicos que toman la dimensión de los procesos y la tecnología incorporada en los bienes necesarios para la producción, como insumos intermedios y bienes de capital⁵⁹, no existe disponibilidad de datos para su tratamiento empírico. No obstante, esta perspectiva es especialmente relevante para el análisis en los países con estructuras productivas primarizadas, donde las nuevas tecnologías permiten que la producción primaria incorpore conocimiento y complejidad tecnológica en estadios previos a la producción final. Es decir, mediante procesos que quedan fuera de la metodología tradicional centrada en la intensidad tecnológica de los bienes resultantes.

Vale señalar entonces la necesidad de avanzar sobre estudios centrados en los enfoques de proceso para Argentina, lo cual requiere esfuerzos institucionales para construir los datos a nivel sectorial y nivel firma, principalmente a partir de encuestas de innovación sostenidas en el tiempo.

En suma, desde la perspectiva adoptada, el análisis del cambio tecnológico resulta un fenómeno complejo y no exento de evidencias contradictorias. Con todo, asumiendo este escenario, las principales industrias de proceso en las cuales Argentina puede presentar potenciales ventajas frente al nuevo escenario tecnoeconómico global son intensivas en capital, lo cual supone la continuidad en

⁵⁹ Pavitt, 1994; Hatzichronoglou, 1997; Cobas, et al. 2014; Aboal, et al., 2016.

torno a dos conflictos centrales en la orientación del modelo de desarrollo interno y su carácter periférico: requieren poca mano de obra y el desarrollo o incorporación de tecnologías de frontera, es decir necesidad de financiar los requerimientos externos de capital.

En este sentido, resulta clave sostener la acumulación del conocimiento y las capacidades tecnológicas de forma dirigida al sostenimiento de autonomía relativa y la ampliación de los márgenes de acción que permitan potenciar las oportunidades frente a los inevitables cambios en la economía global. Sin ello, los esfuerzos hacia la transformación de las economías periféricas se agotan en la incapacidad para sortear los desafíos para una inserción exitosa en el sistema internacional.

Bibliografía

Aboal Diego, Arza Valeria y Rovira Flavia, 2016, Technological content of exports, *Economics of Innovation and New Technology*, 1-22.

ALADI, 2012, Evolución del Comercio Intraindustrial en la ALADI, Secretaría General de la ALADI, Montevideo: ALADI/SEC.

BCRA, 2016, Las Inversiones Directas en Empresas Residentes a fines de 2016, disponible en: www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/InversionesDirectas2016.pdf

Bianco Carlos, 2006, Metodologías de estimación del contenido tecnológico de las mercancías: su pertinencia para la medición de la internacionalización de la tecnología. Documento de Trabajo, (28).

Bianco Carlos y Porta Fernando, 2004, Los límites de la balanza de pagos tecnológica para medir la transferencia de tecnología en los países en desarrollo, Bernal: RICYT.

Castaño Saturnino, 2012, La situación de la industria automotriz y de autopartes en la Argentina, *Revista Voces del Fénix* 3, (16), 66-75.

Castell María José y Schorr Martín, 2013, La extranjerización de la industria argentina en la posconvertibilidad. Un análisis del poder económico sectorial. En Schorr, M. (Coord.), *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial?* Estudios de economía política, Buenos Aires: Ed. Miño y Dávila, 145-185.

CEPAL , 2016, *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, Santiago: Naciones Unidas.

Cobas Paula, Paolino Carlos, Rovira Flavia, López Andrés, y Vázquez Claudia, 2014, Clasificación de las exportaciones uruguayas por contenido tecnológico, CENIT, Documento de trabajo (2).

De Angelis Ignacio, 2016, El posicionamiento argentino frente a los paradigmas tecnoeconómicos globales, Revista Estudios Económicos, 33 (67), 3-21.

De Angelis Ignacio, 2018, Sistema Social de Innovación e institucionalización científica y tecnológica: tres modelos en Argentina, Revista trilogía Ciencia Tecnología y Sociedad, 10 (18), 13- 29.

Hatzichronoglou Thomas 1997, Revision of the high-technology sector and product classification, OCDE STI Working Papers (2).

Lall Sonya, 2000, The Technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98, Oxford development studies, 28(3), 337-369.

MINCYT, 2015, Encuesta I+D del Sector Empresarial. Sistema integrado de indicadores CTI, Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

OCDE, 1996, La innovación tecnológica: definiciones y elementos de base, Redes, Revista de Estudios Social de la Ciencia, 3 (6), 131-175

OCDE, 2000, Technology Balance of Payments – Sources & Methods. París: OCDE.

Pavitt Keith, 1984, Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory, Research policy, 13(6), 343-373.

Pérez Carlota, 2004, Revoluciones tecnológicas y capital financiero: la dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza, México: Siglo XXI.

Schorr Martín y Wainer Andrés, 2015, Algunos determinantes de la restricción externa en la Argentina, Revista Márgenes, (1). 34- 53.

Schorr Martín y Wainer Andrés, 2013, Inserción de la industria argentina en el mercado mundial: perfil de especialización según densidad tecnológica de los productos, en Schorr, M. (coord.) Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política, Buenos Aires: Miño y Dávila editores. 117-144.

SECYT 2007, Industria manufacturera argentina. Análisis del comercio exterior según su intensidad tecnológica, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Disponible en: <http://indicadorescti.mincyt.gob.ar/documentos/Industria-manufacturera-analisis.pdf>

La relación entre Universidad, Estado y Sociedad en perspectiva histórica. Una relación en permanente construcción

Fernanda Di Meglio⁶⁰

Resumen

El presente Capítulo tiene como objetivo analizar la relación entre la universidad pública argentina y el Estado, su evolución histórica, los cambios que experimentó y los principales ejes a partir de los cuales se fue estructurando dicha relación. Para ello, el estudio se dividirá en dos apartados. En primer lugar, se presentará un panorama general introductorio sobre las cuestiones centrales que hacen al campo de la educación superior, y a su vez, se realizará un recorrido por las características de las universidades latinoamericanas, identificando aquellos aspectos que definen a estas instituciones y que las diferencian de las universidades del resto mundo, sobre todo aquellos elementos que fueron definiendo su articulación con el Estado y la Sociedad.

En segundo lugar, se abordará la especificidad de la Universidad Argentina desde sus orígenes. Es preciso comprender el pasado que construyó y dio sentido a esta identidad universitaria que heredamos, para abordar las transformaciones que se produjeron en la universidad argentina. Por último, se analizará el surgimiento del Estado evaluador a partir de la década del '90 y su impacto en la reconfiguración de las relaciones entre Estado, Universidad y Sociedad. En este sentido, el surgimiento del estado evaluador y la evaluación institucional puede interpretarse como el principal efecto del reacomodamiento de dichas relaciones en las últimas décadas.

⁶⁰ La autora es miembro del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIIL) – Facultad de Ciencias Humanas - Universidad Nacional del Centro de la Pcia. de Buenos Aires (UNCPBA)

Introducción

Desde el campo de la Educación Superior se han hecho importantes esfuerzos por describir y explicar las relaciones que se generan entre las universidades y el Estado a lo largo de distintos momentos históricos (Brunner, 1999; Araujo y Casanueva, 2001; Vacarezza, 2006; Marsiske, 2015). En este sentido, la mayoría de los autores coinciden en que dichas relaciones generalmente fueron ambiguas, contradictorias, polémicas y normalmente tensas en la mayoría de los países. Se trata de un rasgo general, una característica que marca la historia de la institución universitaria en América Latina.

Desde su fundación, las tensiones de la universidad con los poderes públicos y también, durante largos periodos de su historia, con las autoridades eclesásticas, fueron determinantes de su propia configuración. Como señala Araujo y Casanova (2001) *“las soluciones a los innumerables problemas que tales controversias suscitaron, definieron la propia existencia y el devenir de la universidad”* (Araujo y Casanueva, 2001: 34).

Desde luego, indicar la marca de una añeja tradición de tensión entre la universidad y los distintos poderes de la sociedad no implica suponer que las relaciones universidad-Estado se han mantenido estáticas en el curso de los siglos (Araujo y Casanueva, 2001). En este sentido, autores como Brunner (1999) sostiene que en América Latina el Estado ha tendido a mantener *“una relación que puede llamarse perversa con las instituciones de educación superior. O bien las apoyaba incondicionalmente, financiándolas sin ocuparse mayormente de las relaciones de costo/beneficio, o bien, en el otro extremo, las sometía a intervención política cancelándoles su autonomía”* (Brunner, 1999:70).

En este marco, para comprender como se fue configurando y modificando la relación de la universidad con el Estado y la Sociedad en las distintos momentos históricos, en la Primera Parte del Capítulo, se realizará un recorrido por las características de las universidades latinoamericanas desde sus orígenes, identificando aquellos aspectos que definen a estas instituciones y que las diferencian de las universidades del resto mundo, sobre todo aquellos aspectos que fueron definiendo su articulación con el Estado y la Sociedad.

En este sentido, se podrá vislumbrar que desde sus orígenes las universidades tuvieron una relación tensa con el Estado, en donde su devenir estuvo supeditado fundamentalmente a los vaivenes del poder político. Además, su relación con la sociedad también fue mutando a lo largo de los años, por ejemplo, la orientación profesionalista que caracterizó a estas primeras universidades le impidió tener una mayor incidencia en la vida cultural e intelectual y promover su vínculo con la sociedad.

Sin embargo, ésta configuración fue cambiando a lo largo del tiempo, los nuevos cambios políticos y el ascenso de las clases medias a principios del siglo XX

fueron forjaron un nuevo destino para la universidad latinoamericana que se cristalizó en la Reforma Universitaria de 1918.

Dicha Reforma le imprimió dos características a las universidades latinoamericanas y definió su identidad frente a las demás universidades: por un lado, la autonomía universitaria que se expresa en una mayor independencia sobre el Estado y una mayor participación política de los claustros en las decisiones de las instituciones, y por otro lado, la emergencia de una nueva misión vinculada a su compromiso social con las problemáticas de la sociedad en la que se inserta.

Sin embargo, este movimiento no se presenta como un proceso cerrado, y así como la reforma se ha resignificado a lo largo del tiempo, la autonomía universitaria y los debates por la “tercera” función fueron evolucionando o restringiéndose acorde a la situación sociopolítica y cultural de cada momento histórico.

Si bien las tensiones entre universidad y Estado se pueden observar durante distintos momentos históricos, por ejemplo de forma más restrictiva durante los regímenes militar-autoritarios, el surgimiento del estado evaluador a partir de la década del '90 puede interpretarse como el principal efecto del reacomodamiento en las relaciones entre el Estado, Universidad y Sociedad de las últimas décadas. Por lo tanto, la segunda parte del Capítulo tendrá como objetivo abordar este grupo de reformas de los años '90 y analizar su impacto en la reconfiguración de las relaciones entre Estado, Universidad y Sociedad.

Origen y caracterización de las universidades latinoamericanas

En América Latina la evolución de las universidades nacionales estuvo estrechamente ligada a los procesos políticos y económicos que fueron configurando sus características y su relación con el Estado y la sociedad. Como así lo señala Marsiske (2015), en su análisis de las universidades latinoamericanas *“desde el punto de vista histórico dichas instituciones se distinguen de las mismas instituciones en otros continentes por una relación especial entre las universidades y la política”* (Marsiske, 2015:23).

La diferencia de lo que sucede con las universidades europeas y también con las norteamericanas -que por entonces ya se habían extendido ampliamente- es que estas universidades no fueron el producto del desarrollo social y económico, ni de la creciente movilidad entre regiones o el surgimiento de nuevas ideas.

Aunque hayan existido grandes diferencias entre distintos países, en Europa las transformaciones y el crecimiento de los sistemas de educación superior fueron parte de un proceso de ensanchamiento del mercado de trabajo que fue mucho más allá de los límites de lo que los gobiernos y las religiones organizadas podrían

coordinar.⁶¹ En cambio las universidades públicas⁶² de nuestro continente fueron a principios del siglo XX parte de las estructuras de gobierno y su personal desde el rector hasta los profesores formaron parte del Estado.

La estrecha relación entre universidad, sociedad y política convirtió a los miembros de la administración universitaria en aspirantes a los puestos políticos de los respectivos gobiernos y los gremios estudiantiles, para futuros políticos a nivel nacional e internacional. Como señala Schwartzman (1995),

las universidades latinoamericanas fueron creadas, primero, por la Iglesia, y más tarde, por los nuevos estados independientes, con el objetivo de formar sus cuadros dirigentes, y establecer puentes de conocimiento entre las colonias, y más tarde países de la región, y la cultura filosófica, científica y técnica que existía y se desarrollaba en Europa (Schwartzman, 1995: 53)

De ahí el énfasis puesto en la formación profesional en los campos del derecho, de las artes militares, de la ingeniería y de la medicina, y la preocupación con los aspectos pragmáticos y prácticos de estas profesiones (Schwartzman, 1995). De ahí también, *“la idea de que al Estado le cabría no solamente la función de organizar y mantener las instituciones de educación superior sino que también controlar en detalle su funcionamiento, y reconocer y validar los títulos obtenidos en las diversas instituciones”* (Schwartzman, 1995:35).

En consonancia con los modelos políticos predominantes, en esta etapa el acceso a la universidad fue profundamente elitista e ingresaban a sus aulas solamente los sectores dirigentes posibilitados de cubrir los costes educativos.

Además, su orientación profesionalista -sólo vista como emisora de títulos habilitantes- impidió tener una mayor incidencia en la vida cultural e intelectual y fortalecer el vínculo universidad-sociedad. Sin embargo, esta configuración fue cambiando a lo largo del tiempo, la universidad de élite se convirtió a través del siglo en una universidad que empezó a dar espacio a los hijos de las nuevas clases medias producto de la industrialización y de los cambios políticos y socioeconómicos.

Estos cambios que tuvieron lugar en América Latina a principios del siglo XX llevaron a la pérdida de la homogeneidad social y política de las universidades y

⁶¹ Las principales características de este proceso fueron: - el crecimiento de la economía de mercado, con la industrialización y la ampliación progresiva del sector de servicios, hecha de forma sobretodo privada; - la expansión de los sistemas educacionales en todos los niveles, creando una fuerte demanda por maestros y educadores; - la consolidación de la medicina, el derecho y, en algunos países, la ingeniería, como profesiones liberales autoreguladas. - el crecimiento mismo del Estado, que, con su transformación en agente proveedor de servicios de educación, salud y de seguridad, aumentó su demanda por empleados de educación más elevada.

⁶² Las grandes universidades nacionales se habían organizado a principios del siglo XX, en lo fundamental, bajo el paradigma napoleónico, es decir, supremacía de las profesiones liberales frente a la enseñanza tecnológica y supremacía de la función docente sobre la investigación y la extensión universitaria.

a una complejidad cada vez más grande en sus relaciones con el Estado y las fuerzas sociales nuevas y viejas.

De esta forma, los primeros treinta años del siglo veinte son la época de la reforma universitaria, época de movimientos estudiantiles en muchas de las universidades latinoamericanas. Dichos movimientos de reforma universitaria se iniciaron con la lucha estudiantil en Córdoba (Argentina) en 1918 y se extendieron más tarde a otros países latinoamericanos, siendo un fenómeno muy complejo y con causas de naturaleza diversa (Marsiske, 2003).

Reforma Universitaria: Autonomía universitaria e independencia del Estado

Frente a los nuevos cambios políticos y el ascenso de las capas medias a principios del siglo XX, fueron los movimientos estudiantiles los protagonistas privilegiados del movimiento reformista, cuyo tinte revolucionario y rupturista del orden establecido, trascendió las fronteras de la ciudad de Córdoba y de todo el territorio argentino, convirtiéndose en verdadero motor de cambios sociales y políticos de toda América Latina (Buchbinder, 2005; Suasnabar, 2009).

Dicha identidad latinoamericana se percibe a partir de los puntos esenciales del programa de la reforma, como la autonomía⁶³, el co-gobierno⁶⁴, la libertad de cátedra, la extensión universitaria, la inclusión y el laicismo que marcaron un legado histórico para las instituciones y los actores inmersos en ella, pero que al mismo tiempo se resignifican permanentemente al calor de los desafíos contemporáneos que la sociedad va motivando en el transcurrir del tiempo (Chiroleu y Marquina, 2009).

⁶³ Según los principios adoptados por Tünnermann (2008) la autonomía universitaria en sus aspectos político, docente, administrativo y económico, se refiere a la capacidad de sancionar normas propias según los lineamientos establecidos por las leyes nacionales que rigen las universidades así como de establecer sus propios estatutos y los mecanismos de la vida universitaria. La autonomía funciona como protección a la comunidad académica frente a las intromisiones del Estado y sus organismos burocráticos o represivos; supone además cierto grado de independencia ante las presiones ejercidas por la sociedad civil y los grupos de poder. También permite que las universidades públicas se rijan por criterios de excelencia académica y para que los representantes de los claustros debatan democráticamente las mejores estrategias para cada institución.

⁶⁴ Implica la elección de los cuerpos directivos y de las autoridades de la universidad por la propia comunidad universitaria y la participación de sus elementos constitutivos —es decir, profesores, estudiantes y graduados— en la composición de sus organismos de gobierno. De este modo, se logra la democratización del gobierno de la universidad y la garantía de su renovación constante, principalmente por la acción de los representantes estudiantiles (Tünnermann, 2008). Asimismo, estrechamente ligado al co-gobierno, la idea de autonomía no solo expresó la reivindicación de independencia frente al Estado sino también la voluntad de dar a la vida universitaria un estatus autónomo respecto de los partidos políticos (Suasnabar, 2009).

Aun tomando en cuenta las diferencias entre los países del continente⁶⁵, se puede decir que las formas de lucha de los jóvenes universitarios fueron parecidos y en muchos casos llevaron a la autonomía de las universidades. Sin embargo, si partimos de la idea que uno de los distintivos más claros de las universidades latinoamericanas en el siglo XX es su autonomía, entonces hay que marcar algunas de sus características.

Como señala Landinelli (2014) más allá de la definición jurídica, hay que entender que *“toda la evidencia enseña que la autonomía universitaria ha transitado por muchas contingencias, versiones y usos diferenciados, constituyendo un producto histórico cuya validez debe ser entendida en relación a contextos de época y a determinaciones de circunstancias sociales concretas”* (Landinelli, 2014: 93). Esto quiere decir que las discusiones alrededor del significado de este concepto de independencia no van a terminar nunca y su interpretación se tendrá que adaptar a las circunstancias de cada situación y momento histórico.

Por ejemplo, los estudiantes de esa época entendieron la autonomía universitaria siempre en relación con una mayor representación estudiantil en las decisiones de la universidad y hoy se entiende como participación democrática de todos sus miembros en la toma de decisiones y en la discusión del desarrollo de la institución (Landinelli, 2014). Quizás esta configuración original de una independencia de la universidad de los respectivos gobiernos dio forma a la universidad latinoamericana del siglo XX y la convirtió en una institución auténticamente latinoamericana (Marsiske, 2015).

Sin embargo, como veremos más adelante, la autonomía universitaria *“no se alcanza de una vez y para siempre, sino tiene que ser ganada de manera permanente en función de las condiciones económicas, políticas y sociales del entorno, particularmente de las relaciones Estado-Universidad”* (Mendoza 2015: 246).

Relación Universidad y Sociedad: compromiso social

Dentro del ideario de la primera reforma universitaria también estuvo presente su relación con la sociedad. Desde su nacimiento, como afirman Cecchi y Pérez (2015), la universidad estuvo impelida a dar respuestas a las demandas de ciertos

⁶⁵ El anhelo de una independencia de la universidad del poder político estuvo presente en muchos proyectos de autonomía universitaria (Marsiske, 2015) en los diferentes países de América Latina desde el siglo XIX, aunque algunos se hicieron realidad durante este siglo, en algunos países desde principios de siglo y en otros hasta los años 70, como en Nicaragua, en donde la universidad consiguió su autonomía durante los últimos años de la dictadura de Somoza. En México, hay universidades como la Universidad Veracruzana, que consigue su autonomía dentro del proceso general de democratización del país apenas en 1996.

grupos sociales, porque sus misiones y funciones, como así también su estructura y las carreras que ofrecía, fueron orientadas a la reproducción de los modelos culturales y sociales de los grupos hegemónicos, representados durante siglos por la monarquía y la Iglesia Católica.

El carácter elitista por el que surge hizo que, al decir de De Feo (2012), dichas instituciones se aislaran de los procesos históricos y de sus sociedades. Este “falso aislamiento” alude a que dichas universidades no se plantearon ningún cuestionamiento respecto de su relación con la sociedad sino que sus objetivos estuvieron centrados en la formación de los profesionales (Vuksinic y Méndez, 2018). Es por este motivo, que pese a los antecedentes,

el planteo de la extensión universitaria en el clima reformista de época se presenta como la posibilidad de vincular la institución universitaria al medio social en el que se halla inserta, ya que es parte de ese medio, no es una entidad por fuera sino que ha tenido diversos intereses hacia adentro y hacia afuera que hacen que esas vinculaciones hayan sido diferentes a lo largo del tiempo (Vuksinic y Méndez, 2018:7)

De esta forma, como sucede con la autonomía universitaria, este movimiento no se presenta como un proceso cerrado y así como la reforma se ha resignificado a lo largo del tiempo, las demandas y los debates por la “tercera” función fueron evolucionando acorde a la situación sociopolítica y cultural de cada momento histórico. No se quiere realizar aquí un racconto de esas transformaciones a lo largo de la historia pero sí señalar que cada una de las funciones de la universidad se fue reconfigurando a la luz de los acontecimientos políticos y económicos imperantes en cada una de las sociedades y países.

Queda en evidencia que las universidades latinoamericanas tenían poca vinculación con los actores de la sociedad dado que su instauración estuvo más vinculada a intereses sectorizados de índole político que social. Además, su orientación profesionalista y elitista impedía fortalecer su vínculo con la sociedad en general. En este marco, el movimiento de reforma también se cuestionó su función frente a la sociedad y pregonó no solo su autonomía frente al Estado sino también un mayor compromiso social que se cristalizó en la función de extensión universitaria⁶⁶.

⁶⁶ Corresponde al fortalecimiento de la función social de la universidad y la aspiración de vincularla más estrechamente con la sociedad y sus problemas, de volcarla hacia su pueblo, haciéndolo partícipe de su mensaje, transformándose en su conciencia cívica y social. La reforma incorporó la extensión universitaria y la difusión cultural entre las tareas normales de la universidad latinoamericana y propugnó por hacer de ella el centro por excelencia para el estudio objetivo de los grandes problemas nacionales.

Origen de la Universidad Pública Argentina

Ahora bien, ¿cómo fue el origen de las universidades públicas argentinas? ¿Cómo se fue reconfigurando esa relación con el Estado y la Sociedad? En el caso argentino, la conformación del Estado Nacional a fines del siglo XIX en el marco de orden oligárquico-liberal delineó el perfil de nuestras primeras universidades como ámbitos orientados a la formación de las élites políticas e intelectuales, al igual que las universidades latinoamericanas (Suasnabar, 2009).

Esta nueva función fue el motor de la creación de la Universidad de Buenos Aires (1821) en el período pos-independentista, y más claramente, en la fundación de la Universidad de La Plata (1890). En cuanto a la Universidad de Córdoba (1613) si bien su nacionalización en 1894 marcará una progresiva reconfiguración institucional, las marcas de su pasado colonial seguirán pesando tal como lo cuestionarían los estudiantes cordobeses (Suasnabar, 2009).

Este modelo de universidad tenía una fuerte dependencia del Poder Ejecutivo Nacional, tanto política (designaba a los profesores -cargo que permitía ganar prestigio social- a partir de ternas propuestas por cada universidad, es decir, no había concursos) como económica (presupuestos) en un contexto de fortalecimiento del poder del Estado Nacional, en general y en materia educativa, en particular.

La universidad de la independencia es una universidad que buscó aportar saberes para un proyecto de fundación de un nuevo país pero mirando hacia Europa como modelo a seguir. La necesidad imperiosa de suplantar los cuadros administrativos peninsulares por otros “criollos”, va a asignarle una nueva función a las universidades: crear las élites ilustradas que requieren esos estados en proceso de formación.

Como se sabe, la emergencia de las clases medias y los cambios socio-culturales que supuso el movimiento de ascenso social pusieron en crisis el orden oligárquico liberal pero las instituciones y saberes gubernamentales que diseñaron, lejos de desaparecer progresivamente se fueron ampliando y expandiendo (Buchbinder, 2017). Esta diferenciación y complejización de la sociedad argentina de comienzos del siglo XX ciertamente fue el resultado de la acelerada urbanización, de la terciarización de la economía y no menos importante aún de la expansión de la educación primaria y secundaria (Chiroleu, 2000).

Muy tempranamente las clases dominantes tomaron conciencia que dicha expansión educativa amenazaba el monopolio de estos sectores sobre la universidad como ámbito de formación de las elites políticas.⁶⁷ Por lo tanto, el movimiento

⁶⁷ En esta preocupación se inscriben los distintos intentos de reforma del sistema educativo que como la Reforma Saavedra Lamas en 1916 buscaron diversificar el nivel medio que posibilitara “des-

de la reforma universitaria de 1918 claramente se inscribe en el conjunto de estas tensiones políticas y sociales que atraviesan la primera experiencia de democracia política en nuestro país. En este sentido, las críticas al gobierno universitario que enarbolaran los estudiantes cordobeses fueron la expresión en el plano educativo de las demandas de participación política al interior de la universidad, institución donde todavía mantenían el control los sectores dominantes (Suasnabar, 2009).

Hitos de la Universidad Pública Argentina

En 1613, el Colegio Máximo⁶⁸ que habían fundado los jesuitas unos años antes en la ciudad de Córdoba comenzó a impartir cursos superiores. Los historiadores han sostenido que este acto dio origen a la universidad más antigua del actual territorio argentino.

A lo largo de tres siglos de dominación española diversas órdenes religiosas impulsaron la fundación de universidades sobre la base de instituciones conventuales o colegios ya existentes siguiendo el modelo europeo (Buchbinder, 2017). Al igual que los obispos solicitaban del rey y del papa los privilegios para otorgar grados académicos.

En esta etapa, la creación de las universidades se organizó con la finalidad de garantizar la efectiva ocupación territorial y administrativa de los territorios (entre 1538 y 1812 se crearon 30 universidades). La educación era impartida a grupos reducidos de personas que conformaban una elite política y cultural. Dichas instituciones reprodujeron los esquemas de las universidades españolas caracterizadas por su impronta escolástica y religiosa.

Dicho tipo de formación se relacionó directamente a que la religión era la doctrina política del imperio español, a partir de lo cual los dirigentes y funcionarios de las colonias asimilaron la visión del mundo de la potencia metropolitana (Buchbinder, 2017). Se trataba de una institución moldeada en el modelo medieval. Durante más de un siglo y medio se orientó casi exclusivamente a la enseñanza de la Teología. El título máximo que otorgaba, el de Doctor, estaba reservado sólo a quienes se hubiesen ordenado como sacerdotes (Buchbinder, 2017).

En principio, la Universidad de Córdoba se dividió en dos Facultades: a- Facultad de Artes: aquí se estudiaba lógica, física y metafísica según Aristóteles. La duración de los estudios era de cinco años. Se obtenía el título de bachiller, de

viar” el acceso de estos sectores medios en ascenso a la educación superior.

⁶⁸ La Universidad de Córdoba se creó en el marco de la ocupación española en América. En ese momento, el territorio formaba parte del Virreinato del Perú hasta su desprendimiento con el Virreinato del Río de la Plata (1776).

licenciado y de maestro. b- Facultad de Teología: se impartía el conocimiento de cánones, moral y teología y posteriormente, se sumó la escritura y la historia sagrada. A los tres títulos mencionados, ésta Facultad sumó el de doctor.⁶⁹

Luego de 1767, a raíz de la expulsión de los jesuitas, fue controlada por los franciscanos. Con la llegada de los franciscanos se propuso modificar los contenidos de los programas universitarios y fortalecer el poder real, debilitando así el predominio eclesiástico.⁷⁰ A finales del siglo XVIII se incorporó la enseñanza del Derecho.

Línea de Tiempo Universidad Pública Argentina (1613-1919)



Fuente: Elaboración propia

Por su lado, la Universidad de Buenos Aires (UBA)⁷¹ fue fundada dos siglos más tarde, en 1821, cuando el ciclo revolucionario había concluido. Su creación y organización fue planificada por las autoridades de la provincia en el marco de una activa reformulación de las bases del Estado local (Buchbinder, 2017). A diferencia de la de Córdoba, la casa de altos estudios porteña se creó cuando el modelo medieval se encontraba en crisis y en proceso de disolución. Aquí, la Teología ocupó un lugar secundario.

⁶⁹ En 1680 se reguló su funcionamiento a través de las “constituciones” que disponían que la universidad sería gobernada por un rector y un cancelario (supervisión de los estudios).

⁷⁰ Entre 1790-1793 se introdujeron las primeras cátedras de derecho y la posibilidad de otorgar título de grado en Derecho Civil. En 1820 pasó a la jurisdicción de la provincia de Córdoba y en 1854 es nacionalizada.

⁷¹ Se fundó por decisión del gobernador de Buenos Aires Martín Rodríguez y por intermedio de las gestiones de su ministro Rivadavia y del sacerdote Antonio Sáenz. Promovió principalmente y a diferencia de la Universidad de Córdoba, los estudios profesionales en jurisprudencia (abogados)

La UBA se construyó a partir de la incorporación de un conjunto de escuelas existentes en la ciudad y que habían sido fundadas desde finales del siglo XVIII para resolver problemas concretos de la vida de la comunidad porteña integrada por comerciantes, navegantes y burócratas.

Las instituciones que surgieron del Protomedicato o de las Escuela de Náutica o Dibujo conformaron las bases de los Departamentos de Medicina y Ciencias Exactas que, junto a los de Primeras Letras, Estudios Preparatorios, Ciencias Sagradas y Jurisprudencia integraron la casa de estudios (Buchbinder, 2017). En 1871 se implementó el sistema de concurso para acceder a las cátedras (decreto de 1874) y en 1880, luego de la federalización de la ciudad de Buenos Aires, la universidad fue transferida al Estado Nacional (Ley Avellaneda).

Como se señaló con anterioridad, la universidad de la independencia fue una universidad que buscó aportar saberes para un proyecto de fundación de un nuevo país pero mirando hacia Europa como modelo a seguir. La necesidad imperiosa de suplantar los cuadros administrativos peninsulares por otros “criollos”, va a asignarle una nueva función a las universidades: crear las élites ilustradas que requieren esos estados en proceso de formación⁷². En este sentido, desde el momento en que se fundó la Facultad de Derecho de la UBA su objetivo fue formar a la clase dirigente, lo cual fue mantenido a través de las generaciones y compartido tanto por las sucesivas dirigencias de la facultad como por el entorno social e institucional.

Sin embargo, como señala Buchbinder (2017) las dos universidades funcionaron de manera sumamente irregular y precaria durante toda la primera mitad del siglo XIX. Fueron afectadas de manera recurrente por las guerras civiles y las luchas facciosas que signaron esta etapa de la historia argentina. Pero aun en condiciones sumamente precarias no dejaron de impartir cursos y cumplir funciones de vital importancia en la vida política e institucional de las provincias rioplatenses. En ellas se formó gran parte del personal político y burocrático de los Estados provinciales.

Durante la década de 1880, en el contexto de los procesos de secularización y de separación-aunque limitada- entre Iglesia y Estado, los términos de la relación entre el mundo católico y el universitario se reformularon sustantivamente. Se inició entonces en esa década la historia universitaria moderna de la Argentina. A mediados de ese decenio se sancionó la primera Ley Universitaria: la Ley 1597 o Ley Avellaneda. En base a sus disposiciones, las casas de altos estudios reformularon sus estatutos. Las universidades quedaron divididas en facultades que gozaban de un grado alto de autonomía con respecto a la administración central formada por el rector y el Consejo Superior.

⁷²De los 11 de los 12 presidentes entre 1874 y 1928 (todos menos Julio A. Roca) estudiaron abogacía. Nicolás Avellaneda; Carlos Pellegrini; Luis Sáenz Peña; José E. Uriburu; Manuel Quintana; Victorino de la Plaza; Roque Sáenz Peña; Hipólito Yrigoyen (incompleto) y Marcelo T. de Alvear, estudiaron en la UBA. José Figueroa Alcorta y Miguel Juárez Celman, por su parte, lo hicieron en la Universidad Nacional de Córdoba.

La ley no establecía las funciones de la universidad pero a finales del siglo XIX, en un contexto en el que la fisonomía del país se modificaba aceleradamente, se definieron con claridad. La universidad se ocupaba fundamental y casi exclusivamente de la formación profesional. Era la institución que certificaba, en nombre del estado, la aptitud de un individuo para el ejercicio de una profesión liberal. Formaban médicos, abogados e ingenieros y constituían instancias centrales para el ascenso social en una sociedad signada por procesos rápidos e intensos de movilidad social.

Cumplieron así un papel fundamental en la constitución de las numerosas y prósperas clases medias de la Argentina de principios del siglo XX (Buchbinder, 2017). Pero este modelo contó muy tempranamente con fuertes críticas y detractores. La insatisfacción con la orientación profesionalista que no contribuía a consolidar una sólida conciencia nacional, a promover el desarrollo de la ciencia o a formar adecuadamente a la clase política fue expresada de manera frecuente por las élites.

Las iniciativas de cambio se estructuraron durante estos mismos años. Probablemente las más relevantes fueron la creación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en 1896 y, sobre todo, la fundación de la Universidad Nacional de La Plata (UNL) en 1905, pensada originalmente para desarrollarse en base a un modelo distinto del de Buenos Aires y Córdoba.

Esta universidad a diferencia de las otras se creó con una orientación más moderna y apareció la extensión como aspecto central. Pero las iniciativas para modificar sustantivamente el sistema a partir de estas creaciones originales tuvieron un éxito limitado. En definitiva, el profesionalismo era el resultado de la presión de las clases medias en ascenso que lo que exigían de la universidad era, sobre todo, un título profesional que hiciese realidad el sueño del ascenso social (Buchbinder, 2017).

Pero, en cambio, en Córdoba, los estatutos no se modificaron. La resistencia de los académicos era aquí más sólida ya que se jugaba, entre otros aspectos, el acceso a la elite gobernante definida esencialmente por su condición doctoral. Además, era más difícil conmover a la opinión pública y movilizarla a favor de una reforma. Pero a principios de 1918, en el contexto signado por la elección del primer gobierno democrático encabezado por Hipólito Yrigoyen y por la crisis internacional desencadenada por la Primera Guerra Mundial se presentó la oportunidad.

Los estudiantes cordobeses se rebelaron contra su arcaico gobierno universitario e iniciaron la gesta conocida hoy como la Reforma Universitaria. Los profesores se manifestaron incapaces de promover los cambios y la solución consistió en asegurar la participación de los estudiantes en la elección del gobierno de las casas de altos estudios. La reforma se impuso en las tres universidades nacionales y luego en las del Litoral y Tucumán, creadas sobre la base de casas de estudios provinciales en 1919 y 1921, respectivamente. Más tarde se propagó por gran parte de América latina.

Hasta aquí, pudimos ver como fue el proceso de formación y consolidación de las universidades públicas argentinas que naturalmente estuvo supeditado a los vaivenes del poder político. Las tensiones con el Estado y la lucha por su autonomía fue una constante en su proceso de formación que finalmente se consolida con la Reforma de 1918. Sin embargo, como veremos a continuación, este movimiento no se presenta como un proceso cerrado, y así como la reforma se ha resignificado a lo largo del tiempo, la autonomía universitaria y su relación con la sociedad fue evolucionando o restringiéndose acorde a la situación sociopolítica y cultural de cada momento histórico.

En este sentido, en el apartado siguiente se analizará las reformas en la educación superior de los años '90 y su impacto en la reconfiguración de las relaciones entre Estado, Universidad y Sociedad. Se optó por este periodo considerando el gran impacto que tuvo en el funcionamiento de las universidades y su devenir histórico.

La universidad latinoamericana en el contexto de los años noventa. Procesos de cambios y reformas

Si bien las tensiones entre la Universidad y el Estado siguieron a lo largo de las décadas, con periodos de mayor o menor intensidad en función de la orientación de las políticas públicas aplicadas o en relación al tipo de gobierno imperante, ya sea gobiernos democráticos o dictatoriales, es a partir de la década del '90 que surge una nueva configuración y reacomodamiento particular de dichas relaciones.

Algunos autores sostienen que el Estado en este periodo, se presenta en materia educativa *“más como un organizador indirecto, a distancia, que permite la consagración de la evaluación por la ciencia”* (Neave, 2001: 211). Dicho cambio tiene correlación con un cambio de concepción sobre el Estado y su rol frente a los grandes problemas nacionales.

Este proceso de transformación se inscribe en el proceso de reforma del Estado y de descentralización, privatización y desregulación de los servicios sociales, encontrando puntos de coincidencia con los procesos de reforma estructural que se implementaron en casi todos los países de América Latina. La década anterior marcada por crisis recurrentes de deuda externa y una retracción de la inversión productiva constelaron un panorama negativo en la dinámica de crecimiento, que gravitaba entonces en torno al mercado de crédito internacional (Rodríguez Gómez, 2000). En esas circunstancias, las universidades latinoamericanas se vieron sujetas a la acción de fuerzas y demandas contrapuestas.

Por un lado, la crisis económica y los programas de ajuste coartaron las posibilidades de un financiamiento público, pero, por otro, la restauración democrática abrió espacios para la recuperación de las instituciones universitarias por las comunidades académicas, al tiempo que suscitó nuevas expectativas sociales hacia ellas (Rodríguez Gómez, 2000). Por ejemplo, en Argentina la ampliación de la matrícula de educación superior fue considerada como prioridad en la oferta política del gobierno de Alfonsín. Mediante medidas de acceso no restringido en muy corto plazo, la cifra de estudiantes se multiplicó hasta alcanzar niveles sin precedentes.⁷³

Para las universidades latinoamericanas la década de los ochenta fue un escenario de intersección, en el que las presiones de la demanda social, las posibilidades abiertas por la democratización, las restricciones financieras planteadas por la reforma del Estado y las señales indicadas por la transformación de la educación superior en el mundo desarrollado, modelaron un perfil de cambios en el que sobresalen las tendencias de diferenciación de ofertas⁷⁴, la multiplicación de funciones y tareas, la redefinición de las relaciones Estado-Universidad y de replanteamiento de las relaciones universidad-sociedad. Aspectos que se profundizaron con mayor intensidad en la década siguiente.

Las reformas neoliberales en Argentina

En este contexto, a principios de la década del '90 comienza a generarse un consenso de la casi totalidad de los actores, tanto de las agencias internacionales⁷⁵ como de determinados actores académicos nacionales, acerca de la necesidad de reformar las instituciones académicas como forma de adecuar y/o dar respuestas a los procesos de transformación en curso. Los cambios socioeconómicos, políticos

⁷³ En el caso de Argentina, se pasó de una matrícula de medio millón de estudiantes en 1983 a más de un millón al final de la década con lo cual se alcanzaron proporciones de cobertura de la demanda potencial similares a las de los países europeos.

⁷⁴ En algunos casos la especialización ocurrió gracias al fortalecimiento de determinados grupos de carreras o áreas dentro de las propias universidades o por medio de la creación de establecimientos con una oferta educativa precisa (escuelas de ingeniería y tecnologías, institutos superiores de enseñanza normal, establecimientos especializados en disciplinas de la salud, escuelas superiores de comercio, administración y negocios, entre otras). Otros establecimientos universitarios privados tendieron a especializar su oferta (o fueron creados a tal efecto) bajo la forma de escuelas de elite: con enseñanza de calidad y adecuada a los requerimientos del sector moderno de la economía. Asimismo, se afianzó el denominado sector “no universitario”, esto es, el conglomerado de escuelas superiores orientadas.

⁷⁵ En la definición de una nueva agenda de cambios, la presencia de organismos internacionales como el Banco Mundial (Salmi, 1998, Mollis, 1996 y Coraggio, 2003), el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), desempeñaron un papel sin duda relevante.

y culturales comienzan a poner en cuestión las funciones que explícita o implícitamente tenían asignadas las instituciones de educación superior.

Es claro que las reformas de los noventa pusieron a las universidades en una situación defensiva frente al Estado. La articulación de políticas estatales en el marco de concepciones gestadas en organismos internacionales de crédito definió los parámetros del cambio, abonado en una situación de crisis de calidad, financiamiento y legitimidad social de la educación superior.

En Argentina, hacia comienzos de la década de 1990 se podía advertir que el sistema universitario argentino había experimentado en los años previos un notable crecimiento y una diversificación institucional sostenida (Di Meglio, 2016) y si bien el conjunto de reformas estructurales neoliberales implementadas (Williamson, 1990) tuvieron lugar desde el primer gobierno de Carlos Menem en 1989, las reformas en las políticas de ciencia y tecnología, primero, y de educación superior después fueron implementadas a mediados de la década de acuerdo a su propia lógica.

Como se expresó con anterioridad, las reformas de la educación superior forman parte de un proceso de mayor dimensión de reestructuración de las relaciones entre el Estado, la sociedad y las universidades a nivel internacional. Dichos procesos se inscriben no sólo en las tendencias de globalización económica sino también expresan un cambio más profundo en las formas de dominación social (Giddens 2003; Bauman 2002).

La reforma del Estado impactó necesariamente en las instituciones de educación superior abarcando cada una de sus actividades y sus formas de financiamiento. Por un lado, se destaca un proceso de descentralización que si bien no incluyó al sistema universitario en sí mismo, sí produjo una transferencia de responsabilidades del Estado Nacional a las provincias en lo que concierne a la educación no universitaria.⁷⁶

Como señalan Chiroleu y Iazzetta (2005:6) si bien *“esta política no comprendió al sector universitario, sus propósitos estuvieron presentes en los nuevos modos de entender la relación Estado-universidad.”* Asimismo, el espacio de inserción de los organismos internacionales en las políticas de descentralización fue clave, contribuyendo al achicamiento del Estado a favor de las leyes de funcionamiento de los mercados.

Por otro lado, se consolidó un proceso de desregulación que impactó profundamente en el esquema de financiamiento de las universidades. En términos formales la desregulación intentaba estimular el desarrollo de aportes complementarios provenientes tanto del sector privado como del sector público a través de contratos de prestación de servicios y asesorías, con el objetivo de lograr una diversificación de las fuentes de financiamiento de las instituciones públicas (Chiroleu y Iazzetta 2003).

⁷⁶ A partir de 1992 los institutos no universitarios fueron transferidos al ámbito provincial.

Esta medida impulsó a las universidades a iniciar un proceso de redefinición de sus roles y la incorporación de nuevas estructuras institucionales (Pugliese 2004; Di Meglio, 2016). Sin embargo, las respuestas de la universidad en este periodo fueron más de tipo “reactivas” frente a un escenario de crisis generalizada y disminución del gasto público en educación superior (Casas y Luna 1997; Nairdof 2001; Richmond 2006).

Estado Evaluador y Autonomía Universitaria

En este escenario, caracterizado por la confluencia de diversos factores sociales e históricos, todo confluó en que la precedente “armonía” en el plano de las relaciones Estado y Universidades, durante los años ochenta, sea sustituida por permanentes conflictos y recurrentes resistencias por parte de los actores universitarios ante las iniciativas gubernamentales de los años noventa (Giletta, 2013).

Ciertos autores, como Camilloni (2001), sostienen que en la Argentina de los años noventa, la crisis entre el Estado y las universidades nacionales, además de ser “de desconfianza” (lo cual coloca al Estado en la posición de fuerza del “controlador” o el “supervisor” que actúa en nombre de la sociedad) es: • Fiscal: lo que se expresa en la disminución del apoyo financiero y la promoción, siempre desde el campo gubernamental, de nuevos modelos de asignación de recursos, y • De vulnerabilidad: lo que es una consecuencia de la pérdida de los antiguos y conocidos mecanismos sobre los que se establecieron las relaciones entre Universidades y Estado en la teoría y la práctica, los cuales funcionaron con excepción de los periodos de interrupción institucional.

Esta supuesta “crisis de confianza pública” en las instituciones universitarias cristalizó en una acentuada expansión y jerarquización de la esfera burocrática vinculada al ámbito universitario, así como de su capacidad de regulación. En Argentina, este proceso se expresó en la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU)⁷⁷ en 1993 que asumiría un papel muy significativo en la regulación del campo universitario (por ejemplo, diseñando políticas universitarias) y en la supervisión del cumplimiento de las prescripciones de la Ley de Educación Superior.

Según Chiroleu (1999: 87), *“los pilares fundamentales de la política universitaria menemista, en contraste con los de la política universitaria alfonsinista, giraron en torno a los grandes lineamientos de “Eficiencia” y “Equidad”*. Según esta autora el lineamiento de la “Eficiencia” se asoció a múltiples planos de la institución universitaria pública, entre

⁷⁷ Oficialmente, la Secretaría de Políticas Universitarias tiene por funciones: a) Definir lineamientos de políticas y estrategias referidas a la enseñanza universitaria. b) Supervisar el cumplimiento de la Legislación vigente y diseñar políticas para el análisis, evaluación y seguimiento del sistema educativo universitario.

ellos: el financiamiento⁷⁸, el rendimiento académico⁷⁹ y la calidad académica⁸⁰. Por su parte, el lineamiento de la “Equidad” se asoció a la posibilidad de arancelamiento de los estudios de grado.

Como afirma Chiroleu (1999: 93) el discurso de la “Equidad” implicó en la política universitaria de los noventa una literal *“política de admisión para las Universidades públicas.”* Asimismo, en este escenario, se implementaron una serie de iniciativas gubernamentales que, según numerosos autores y desde diferentes perspectivas, introducen nuevos tratamientos a la cuestión de la autonomía universitaria por parte de las autoridades estatales.

Entre esas medidas, según coinciden los autores citados, se destaca una en relación a la cual se caracterizó la política y la legislación universitaria de los años noventa: nos referimos a la Evaluación y Acreditación Universitaria⁸¹, como estrategia para la “rendición de cuentas” de las universidades ante la sociedad y el Estado.⁸²

La creciente implementación de la Evaluación y Acreditación universitaria, en el marco de la expansión del criterio de la “rendición de cuentas” (*“accountability”*) orientado oficialmente a incrementar la “responsabilidad pública” de las Universidades ante el Estado nacional y la Sociedad, constituyó la emergencia en Argentina del nuevo modelo de control estatal sobre el sistema universitario que se denominó “Estado evaluador” o “Estado supervisor-controlador”. Dicho esquema se basa en una modalidad de regulación estatal “indirecta” del sistema universitario (Neave, 2001: 211).

De esta forma, las relaciones del Estado con las universidades cambiaron como consecuencia de nuevas condiciones económicas, políticas y sociales. Su papel ya no fue el de Estado educador derivado del reconocimiento de sus funciones culturales propias de los siglos de aparición de la escuela moderna y la consolidación de los sistemas educativos nacionales. El estado evaluador se presenta más como un organizador indirecto, a distancia, que permite la consagración de la evaluación por la ciencia.

⁷⁸ (a) Financiamiento: se alentaba la vía privada como fuente alternativa de financiamiento (venta de servicios a empresarios, cobro de tasas y contribuciones estudiantiles, etc.)

⁷⁹ (b) Rendimiento académico: medido en la relación ingreso- egreso, la duración real de las carreras, los índices de deserción, relación con el Mercado laboral, etc.

⁸⁰ (c) Calidad académica: según la autora citada, la calidad académica era analizada a partir de criterios uniformes para todas las instituciones con un sesgo fuertemente cuantitativo.

⁸¹ A nivel implícito encontramos ciertos elementos que muestran el control estatal sobre el campo universitario. Como sostiene Krotsch (2001:170), dichos elementos pueden ser: la obligatoriedad de la Evaluación universitaria, a través del respaldo jurídico de la LES, la mirada externa de CONEAU y la posibilidad -evocada en un principio como recomendable desde las principales instancias de elaboración y propuesta de Política universitaria en los años noventa, como los organismos de crédito- de vincular el financiamiento de las Universidades a sus “logros”.

⁸² Estos nuevos mecanismos de control estatal fueron establecidos de modo coercitivo mediante la Ley de Educación Superior (ver: artículo 43 de la LES).

De esta forma, lo nuevo de las reformas consistió no solamente en la pérdida de autonomía de la universidad sino también en el cambio de estilo y significación de su relación con el Estado y la Sociedad (Vacarezza, 2006). En general se puede hablar de “una política educativa restrictiva de la autonomía universitaria sobre todo en lo que se refiere a la capacidad de autodeterminación de las universidades”⁸³ (Mendoza, 2015: 245).

Relación Universidad ¿Sociedad o Mercado?

En este contexto, también aparece una creciente demanda por la necesidad de una mayor relación entre las instituciones de educación superior y la sociedad. Sin embargo, la concepción de “responsabilidad pública” que emerge en la política universitaria de los noventa no es ya la Reformista que examinamos en la primera parte (“responsabilidad social”⁸⁴ en términos de compromiso social de la Universidad, sobre la base de un proyecto de desarrollo y emancipación nacional), sino que comienza a asociarse con el sentido de la “*accountability*”, es decir, rendición de cuentas de la universidad ante la sociedad, ésta última en tanto mercado de los bienes y servicios que producen las Universidades (Vacarezza, 2006, Giletta, 2013).

En realidad, la apelación a la responsabilidad social de la universidad, en una traducción algo equívoca del término *accountability*, permite mantener una noción difusa del papel de la universidad frente a la sociedad. Esta nueva concepción tiene su anclaje fundamentalmente en uno los principales lineamientos de la política de este periodo y es que las universidades tendrían que generar sus fuentes de financiamiento alternativas a los aportes públicos, autorregulándose en términos financieros.

Ello induce a procesos de privatización del campo académico: financiamiento privado a través de convenios con empresas, ventas de servicios; transformación de la universidad en gestor de negocios privados propios o de desarrollos privados de sus miembros (incubadoras de empresa, etc.); confección de currícula sobre la base de la dinámica del mercado de estudiantes (particularmente en los posgrados) con el fin de asegurar ingresos financieros por matrícula.

⁸³ Por ello, la UDUAL, Unión de Universidades de América Latina y El Caribe, incluyó en su Declaración de Guadalajara sobre autonomía universitaria en el punto 6: “El garantizar el financiamiento público de la educación superior como un derecho constitucional que corresponde observar más allá de la aplicación de criterios político-gubernamentales de carácter interesado. En otras palabras, la exigencia de rendición de cuentas a la universidad no debe utilizarse como pretexto para coartar la autonomía universitaria de ninguna manera, exigencia que no va en menoscabo de nuestro compromiso con la calidad en el ejercicio de nuestras funciones” (Declaración 2014: 19)

⁸⁴ El término responsabilidad social evoca fácilmente el papel protagónico de la universidad en la transformación de la sociedad, su sentido se identifica con la más enraizada tradición de la Reforma del '18.

Es decir, esta nueva concepción de “responsabilidad pública” supuso la creciente subordinación de las universidades al poder estatal y la mercantilización de las relaciones Universidades- Sociedad. A esto se refiere Chiroleu (1999) cuando afirma que *“el modelo de Universidad propuesto por en este periodo se orienta hacia una creciente asociación entre Universidad, Estado y Empresas”* (1999:88). Esto ha dado lugar a muchas tensiones en el campo académico, ya sea por el nivel de requerimientos que el Estado reclama de los investigadores y docentes, o ya sea por la diferencia de concepciones con respecto a la función de investigación, docencia y extensión de las universidades (Vacarezza, 2006).

Reflexiones Finales

La relación entre Universidad, Estado y Sociedad: una relación en permanente construcción

A lo largo del Capítulo se realizó un recorrido desde los orígenes de las universidades en América Latina con el objetivo de comprender como se fue configurando y modificando la relación de la universidad con el Estado y la Sociedad en esta primera etapa de formación y consolidación de las instituciones de educación superior hasta la Reforma de 1918.

En este sentido, se pudo observar que desde su conformación las universidades tuvieron una relación compleja con el Estado, en donde su devenir estuvo supeditado fundamentalmente a los vaivenes del poder político. En primer lugar, las universidades latinoamericanas fueron creadas, primero, por la Iglesia, y más tarde, por los nuevos estados independientes, con el objetivo de formar sus cuadros dirigentes y establecer puentes de conocimiento entre las colonias, y más tarde países de la región, y la cultura filosófica, científica y técnica que se desarrollaba en Europa.

En el caso argentino, la conformación del Estado Nacional a fines del siglo XIX en el marco de orden oligárquico-liberal delineó el perfil de nuestras primeras universidades como ámbitos orientados a la formación de las elites políticas e intelectuales. Este modelo de universidad tenía una fuerte dependencia del poder ejecutivo nacional, tanto política como económica (presupuestos), en un contexto de fortalecimiento del poder del Estado Nacional en general y en materia educativa en particular.

En cuanto a su relación con la sociedad, la orientación y el perfil profesionalista de las primeras universidades le impidió tener una mayor incidencia en la vida cultural e intelectual y fortalecer el vínculo con la sociedad. El carácter elitista de dichas instituciones hizo que se aislaran de los procesos históricos y de sus sociedades. Este “falso aislamiento” alude a que dichas universidades no se planteaban ningún cues-

tionamiento respecto de su relación con la sociedad, sino que sus objetivos estaban centrados en la formación de los profesionales.

Sin embargo, esta configuración fue cambiando a lo largo del tiempo, los nuevos cambios políticos y el ascenso de las clases medias a principios del siglo XX fueron forjaron un nuevo destino para la universidad latinoamericana que se cristalizó en la Reforma Universitaria de 1918. Dicha Reforma le imprimió dos características a las universidades latinoamericanas: la autonomía universitaria que se expresa en una mayor independencia sobre el Estado y una mayor participación política de los claustros en las decisiones de las instituciones, y la emergencia de una nueva misión vinculada a su compromiso social con las problemáticas de la sociedad en la que se inserta.

Sin embargo, este movimiento no se presenta como un proceso cerrado y así como la reforma se fue resignificando a lo largo del tiempo, la autonomía universitaria y los debates por la “tercera” función fueron evolucionando o restringiéndose acorde a la situación sociopolítica y cultural de cada momento histórico.

Si bien, las tensiones entre universidad y Estado las podemos observar durante distintos momentos históricos en Argentina, por ejemplo en el relacionamiento más restrictivo entre el poder y las universidades durante los regímenes militar-autoritarios o más benevolente en los periodos democráticos, el surgimiento del estado evaluador a partir de la década del '90 puede interpretarse como el principal efecto del reacomodamiento en las relaciones entre el Estado, Universidad y Sociedad de las últimas décadas.

Los cambios socioeconómicos, políticos y culturales comenzaron a poner en cuestión las funciones que explícita o implícitamente tenían asignadas las instituciones de educación superior, y su relación con el Estado y la Sociedad. En este caso tensionando la tan preciada autonomía universitaria a partir de un mayor intervencionismo estatal y las limitaciones de la autonomía financiera. En general se trató de una política educativa restrictiva de la autonomía universitaria sobre todo en lo que se refiere a la capacidad de autodeterminación de las universidades. En este modelo de relación el Estado se mantiene como “Estado supervisor-controlador” indirecto del sistema universitario.

Asimismo, también se introduce una nueva función de la universidad orientada a lograr un mayor acercamiento de las universidades con las empresas con el objetivo de apuntalar el desarrollo productivo y tecnológico del entramado productivo del país que reavivó un debate profundo sobre el rol de la universidad frente a la sociedad. La nueva concepción de acercamiento a la sociedad que emerge en la política universitaria de los noventa no es ya la Reformista en términos de compromiso social de la Universidad -sobre la base de un proyecto de desarrollo y emancipación nacional- sino que comienza a asociarse con la rendición de cuentas de la universidad ante la sociedad, ésta última en tanto mercado de los bienes y servicios que producen las Universidades.

Esta nueva concepción tiene su anclaje fundamentalmente en el objetivo de que las universidades generen sus propias fuentes de financiamiento para solventar su funcionamiento en un contexto de retirada del Estado en cuanto al sostenimiento de las universidades públicas. En rasgos generales, los sistemas de educación superior no sólo se volvieron más complejos, masivos y diversificados sino que, al mismo tiempo, debieron desarrollarse dentro de un cuadro de restricciones y controles que se mantuvo a lo largo del tiempo.

De esta forma, se pudo advertir que la relación entre Universidad, Estado y Sociedad se fue modificando a lo largo del tiempo en función de las condiciones económicas, políticas y sociales de cada momento histórico, y si bien hubo periodos de mayor o menor tensión entre ellos, sin lugar a dudas constituye una relación en permanente cambio y construcción. Este movimiento no se presenta como un proceso cerrado, y así como la reforma de 1918 se fue resignificando a lo largo del tiempo, las funciones de la universidad y su orientación seguirán cambiando o evolucionando a la luz de cada situación sociopolítica y cultural particular.

Bibliografía

Araujo, A. y Casanueva, L. (2001) “Relaciones Universidad- Estado. Apuntes históricos y notas sobre retos futuros”, *Revista Casa del Tiempo*, Marzo 2003.

Bauman, Z. (2002). *Globalización. Consecuencias humanas*, Buenos Aires: Gedisa.

Buchbinder, P. (2005). *Historia de las Universidades Argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.

Buchbinder, P. (2017). “Las universidades en la Argentina: una brevísima historia”, *Voces en el Fénix*, N° 65.

Brunner, J. (1999) “Universidad, sociedad y Estado en los 90”, *Nueva Sociedad*, nro.107, pp. 70-76.

Camilloni, A. (2001), “La universidad pública, hoy”, en: Naishtat, F; García Raggio, A. y Villavicencio, S. *Filosofías de la Universidad y conflicto de racionalidades*, Buenos Aires, Colihue, 2001.

Casas, R. y M., Luna (1997), “Government, Academia and the Private Sector: To wards a new configuration”, *Science and Public Policy*, Vol. 24, núm. 1, pp. 7-14.

Cecchi, N. H. y Pérez, D. A. (2015). *Historia de la Extensión. Desafíos del Siglo XXI. Primera Clase*.

Chiroleu A. y Marquina M. (comps.) (2009). *A 90 años de la Reforma Universitaria: memorias del pasado y sentidos del presente*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Chiroleu, A. y Iazzetta, O. (2005). “La reforma de la educación superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes”, en Rinesi, E. Soprano, G. y Suasnábar, C. (comp.), *Universidad: reformas y Desafíos. Dilemas de la Educación Superior en la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Prometeo Libros. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Chiroleu, A. (2000). “La reforma universitaria”, *Revista Nueva Historia Argentina*, Vol. 6, pp. 1916-1930.

Chiroleu, A. (1999). *El ingreso a la Universidad. Las experiencias de Argentina y Brasil*, Rosario, UNR Editora.

Coraggio, J. (2003) “La crisis y las universidades públicas en Argentina”. En Mollis, Marcela (comp.) *Las Universidades en América Latina: ¿alteradas o reformadas? La cosmética del poder financiero*. Buenos Aires: CLACSO.

De Feo, C. (2012). Exposición en el Panel de II Jornadas de Compromiso Social. Buenos Aires: CONADU.

Di Meglio, F. (2016). “Tendencias recientes de las políticas de vinculación científico-tecnológicas dirigidas a las universidades argentinas.” *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 6, N° 11 (Julio - Diciembre 2016).

Giddens. A. (2003). *Un mundo desbocado*. Madrid: Taurus.

Giletta, M. (2013). *La resignificación de la autonomía universitaria por parte de las autoridades estatales en la Argentina de los años noventa: La dicotomía “autonomía absoluta”/“autonomía responsable”*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María.

Krotsch, P. (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Universidad Nacional de Quilmes.

Landinelli, J. (2014). “Alcances de la autonomía universitaria en Uruguay: continuidades, perturbaciones y cambios” en Villar, Alejandro y Antonio Ibarra (comp.). *La autonomía universitaria, una mirada latinoamericana*, México, UDUAL-UNICAMP-DGAPA-UNAM, pp. 93-112.

Marsiske, R. (2003). “Movimientos estudiantiles en América Latina: Argentina, Perú, Cuba y México”, CESU-UNAM, México.

Marsiske, R. (2015). “La universidad latinoamericana en el siglo XX: una aproximación Universidades”, *UDUAL* núm. 65, julio-septiembre, 2015, pp. 59-68.

Mendoza, J. (2015) “La universidad frente a las tendencias de la globaliza-

ción”, en Muñoz Gracia y Rodríguez Gómez, R. (coord.), *Escenarios para la universidad contemporánea*, *Pensamiento Universitario*, no. 83, CESU-UNAM, México.

Mollis, M. (Comp.) (1996). “Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o Alteradas? La cosmética del poder financiero.” CLACSO.

Naidorf, J. (2001). *Los debates fundacionales respecto de la vinculación científica tecnológica entre Universidad-Empresa-Estado*. Veracruz: Fundación para la Educación Superior Internacional.

Neave, G. (2001). *Educación Superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Gedisa.

Pugliese J. (2004). “Propuestas de Políticas públicas para la Argentina.” En *Los Desafíos de la Universidad Argentina*, Buenos Aires: Universidad de Belgrano/ Siglo XXI.

Richmond, I. (2006). “La mercantilización de la universidad pública argentina: políticas nacionales de articulación de los dos sub-sistemas de educación superior”, *Revista Española de Educación Comparada*, 12, 407-428.

Rodríguez Gómez, R. (2000). “La reforma de la educación superior. Señas del debate internacional a fin de siglo REDIE”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, vol. 2, núm. 1, mayo, 2000.

Salmi, J. (1998). *Strategy for Higher Education Development in Latin America: Executive Summary*. Washington DC.: The World Bank-

Schwartzman, S. (1996). “América Latina: Universidades en Transición”, *Colección INTERAMER*, n° 6, 1996.

Suasnabar, C. (2009) “La Reforma Universitaria de Córdoba de 1918: una mirada histórica de la relación entre intelectuales, universidad y política en la Argentina”, *Praxis Educativa*, 4(1), 51-61.

Tünnermann Bernheim, C. (2008). *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba: 1918-2008*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Vacarezza, L. (2006). *Autonomía universitaria, reformas y transformación social. En: Universidad e investigación científica*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

Vuksinic, N. y Méndez, J. (2018). “A cien años de la Reforma Universitaria: la extensión para repensar la universidad pública desde la historia de la educación”, *Revista Masquedós*. N° 3, Año 3, pp. 81-94.

Williamson, J. (1999). “What Should the Bank Think about the Washington Consensus?”, *World Bank Research Observer*, Volume 15, Issue 2: 251-264.

Mujeres en las Intendencias de la Provincia de Buenos Aires: trayectorias y perfiles de las intendentas (1983-2019)

*Erica Lanzini*⁸⁵

Resumen

Este trabajo explora los perfiles y trayectorias políticas de las mujeres que alcanzaron el cargo de Intendente en la Provincia de Buenos Aires (PBA) desde el retorno a la democracia, en 1983, hasta la actualidad. El objetivo es describir y conocer cuáles son los patrones de carrera, así como los perfiles de mujeres que resultaron ganadoras a nivel local. Para cumplir con este objetivo se elaboró una base de datos original a partir de la información disponible en la Junta Electoral de la PBA y la recopilación de notas de prensa. La investigación presenta evidencia de las limitaciones existentes para el acceso al cargo para las mujeres, quienes no alcanzan el 5% de las Intendencias en ningún momento del período estudiado, y una marcada tendencia al desarrollo de carreras políticas en los legislativos, promovido por las leyes de cuota y paridad. Los datos recabados permiten confirmar la persistencia de obstáculos que limitan el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres a nivel local.

Introducción

La subrepresentación política de las mujeres es un fenómeno global y, si bien medidas como las cuotas o la paridad han posibilitado a un número significativo de mujeres ingresar a la política accediendo a cargos legislativos, esta mayor participación política no ha tenido impacto en el acceso a cargos ejecutivos de

⁸⁵ La autora es miembro del Grupo de Producciones E Investigaciones Comunicacionales Y Sociales De La Ciudad Intermedia (PROINCOMSCI) - FacuUniversidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN).

gobierno. En particular el nivel municipal, que suele ser la puerta de ingreso de las mujeres a la política formal, presenta persistentes obstáculos.

En las últimas décadas, un número significativo de mujeres han accedido a cargos legislativos como consecuencia de la implementación de medidas de acción afirmativa. En América Latina, por ejemplo, entre 1998 y 2016, el promedio regional de legisladoras municipales pasó de 14% a 29%, una cifra semejante al promedio de legisladoras nacionales (Caminotti et al., 2018).

En Argentina, luego de la primera elección con paridad en 2019, las diputadas ocupan el 41,2% y las senadoras el 40,3% de las bancas en el Congreso nacional. También en las provincias, donde desde la década de 1990 fueron incorporándose leyes de cuota y más recientemente de paridad⁸⁶, las mujeres llegaron a ocupar, en ese año, el 34,6% de las bancas de Cámaras bajas provinciales y el 24% en las Cámaras altas, aunque con importantes desviaciones según la provincia. Sin embargo, sólo 2 de los 24 estados subnacionales son actualmente gobernados por una mujer. En el ámbito local, el acceso de las mujeres a la política encuentra mayores obstáculos: el porcentaje de legisladoras municipales se encuentra por debajo de la media provincial y nacional, y el diferencial entre el acceso a cargos legislativos y la llegada a los ejecutivos locales resulta una constante. Apenas un 12% de las intendencias del país son ocupadas por mujeres: 262 mujeres ocuparon cargo de intendentas sobre 2236 gobiernos locales⁸⁷.

Aun cuando se sostiene que el nivel municipal es más favorable para las mujeres políticas (Massolo, 1996), los datos están lejos de confirmar este supuesto (Massolo, 2007; Khosla y Barth, 2008; Archenti y Albaine, 2012). Las mujeres en los poderes locales se enfrentan principalmente al acoso y la violencia política en su ejercicio y representación; soportan acciones discriminatorias y agresiones psicológicas, físicas y sexuales que atentan contra su dignidad e incluso contra su vida; son cuestionadas y se las acusa de falta de preparación, capacitación o presuntas fallas morales. (Colotta, 2015).

El nivel local se vuelve una arena donde existen grandes retos para alcanzar la paridad política, particularmente en el Poder Ejecutivo. Aun así, son pocos los estudios sobre los determinantes del acceso de las mujeres a cargos ejecutivos en el nivel local y, en consecuencia, no hay evidencia concluyente sobre las variables que

⁸⁶ Catorce provincias cuentan con leyes de paridad de género en las listas de candidatos/as: Córdoba, Santiago del Estero, Río Negro, Buenos Aires, Salta, Neuquén, Chubut, Catamarca, Santa Cruz, Mendoza, Chaco, Misiones, CABA y Formosa. En los casos de Buenos Aires y Salta la normativa se aplicó por primera vez en las elecciones de renovación legislativa de 2017, por lo que su efecto sólo se ve actualmente sobre la mitad de la cámara.

⁸⁷ En Argentina son reconocidos 2305 gobiernos locales entre municipalidades de distinta categoría y gobiernos locales no municipales (comisiones de fomento, juntas rurales, juntas de gobierno, comisiones municipales, delegaciones de fomento y comunas). De ellos, sólo un 12,1% es encabezado por una mujer.

lo condicionan. En este escenario, un primer paso para avanzar en el establecimiento de patrones de accesibilidad con miras a determinar la estructura de oportunidades a la que se enfrentan las mujeres, es revisar las continuidades entre quienes han llegado a las Intendencias.

Desde esta premisa, este trabajo busca reconocer elementos comunes en las biografías de las mujeres que alcanzaron el cargo de Intendente en la provincia de Buenos Aires (PBA) desde el retorno a la democracia. La propuesta pone el acento, por un lado, en los perfiles y las trayectorias políticas, y la relación entre estas dimensiones, la pertenencia partidaria y las características del municipio al que acceden.

El artículo se estructura en dos núcleos. El primero de ellos aborda los antecedentes académicos y desarrollos teórico-conceptuales sobre los que se sustenta el estudio. El segundo presenta el análisis de perfiles y trayectorias políticas de las Intendentes de la PBA. Finalmente, se esbozan líneas para futuras investigaciones.

Sobre carreras políticas (y la necesaria mirada de género)

El acceso a cargos políticos ha sido durante mucho tiempo un tópico central de investigación de los estudios de género, con gran parte de la literatura tratando de entender por qué las mujeres están subrepresentadas en las instituciones políticas.

Las leyes de cuota de género y de paridad han resultado los más visibles y directos mecanismos utilizados para aumentar la presencia política de las mujeres y, por tanto, han recibido especial atención académica. La incorporación de estas medidas ha dado lugar a numerosos estudios sobre su aplicabilidad e impactos en la política y, más recientemente, han comenzado a cuestionar cuánto han modificado estas medidas las posibilidades reales de inclusión política de las mujeres (Norris y Lovedunski, 1995; Jones, 1998; Archenti y Tula, 2008, 2010; Ríos Tobar, 2008; Marx et al., 2008; Franceschet, 2008; Krook, 2009; Crocker, 2011). En esa línea, Dahlerup y Leyenaar (2013) afirman que, pese al incremento de la presencia femenina, la política sigue siendo un dominio masculino señalando la existencia de barreras, mayormente informales y escasamente estudiadas, que establecen desventajas para las mujeres en el ámbito de la política institucional, proporcionando “filtros” para el desarrollo de carreras políticas en lo que se ha denominado la “naturaleza generezada” de las instituciones.

Los procesos de selección de candidaturas y sus incidencias en la representación femenina han sido estudiados desde diferentes enfoques (Norris, 1993, 1997; Norris y Lovedunski, 1995; Matland, 2005; Baldez, 2007; Escobar-Lemmon y

Taylor-Robinson, 2008; Krook, 2009, 2010; Hinojosa, 2012). Pese a esta amplitud, mayormente se señala la coexistencia de procedimientos formales e informales para la selección de candidaturas. Entre los primeros se encuentran las reglas partidarias internas legalizadas; entre los segundos, aquellos vinculados a modelos informales de “patronazgo” (Norris, 1993) o bien vinculados a las características del “seleccionado” o de los gatekeepers (Piscopo, 2006; Johnson, 2014). En estos trabajos se destaca que el proceso de selección a nivel local se encuentra descentralizado en manos de “monopolios masculinos de poder” (Hinojosa, 2012) caracterizados por procedimientos informales y de patronazgo, y desplegados en un “entramado político impregnado de códigos culturales masculinos” (Borner et al., 2008).

Desde el trabajo pionero de Norris y Lovenduski (1995), los análisis institucionalistas del reclutamiento y la selección de candidaturas han tendido a mirar estos procesos como resultado de la interacción entre la oferta de candidatos que desean ocupar los cargos y la demanda de los gatekeepers del partido que seleccionan a los candidatos. Si la posibilidad de ser elegidas es la misma para las mujeres que para los varones, entonces, sostienen “la explicación debe encontrarse en las fases previas, es decir, en la decisión individual de integrarse en la vida política y en la selección y nominación de candidaturas realizada en el seno de los partidos”.

Estas autoras han utilizado el modelo de “oferta y demanda” para explicar el reclutamiento de las mujeres. Constituye un esquema analítico que permite entender el proceso de selección y los factores que influyen en el mismo. Si se analiza el proceso de reclutamiento de la demanda, su resultado se explica en base a la idea de que los que seleccionan eligen a los candidatos dependiendo de la percepción de las aptitudes, cualidades y experiencia de los aspirantes. La falta de información completa sobre el aspirante conducirá a los seleccionadores a juicios basados en percepciones sesgadas que implican algún tipo de discriminación. De manera que, si las personas que toman las decisiones en el proceso de selección de candidatos opinan que las mujeres tienen menos probabilidades de ser elegidas, independientemente de que esto sea cierto o no, tenderán a apartarlas de las candidaturas.

Se pueden distinguir dos tipos de discriminación: la “discriminación directa”, es decir, un juicio negativo de las mujeres –se le atribuyen ciertas aptitudes, capacidades o experiencia que caracterizan al grupo al que pertenecen–; y la “discriminación imputada”, que implicaría que los miembros del partido personalmente no favorecen la presencia de mujeres apelando a las preferencias del electorado. Los partidos tienen una influencia significativa en quién se postula a un cargo, alentando a “determinados” candidatos y promoviendo la autonominación a candidatos hombres (Lawless y Fox, 2008) bajo la idea del “buen líder” o del “candidato ideal” (Lovenduski y Norris, 1989).

Las explicaciones desde el lado de la oferta, por el contrario, sugieren que la composición de los órganos de representación política refleja la oferta de los que

pretenden ocupar uno de sus escaños. El grupo de los aspirantes, la oferta, vendría determinada fundamentalmente por la posesión o limitación de ciertos recursos (tiempo, dinero, formación y experiencia), pero también por factores motivacionales de los candidatos entre los que se encuentran la tenacidad, la ambición y el interés. Los factores de oferta y demanda interactúan: alguien tiene que querer presentarse como candidato y alguien tiene que calcular si va a ser seleccionado.

Las interacciones entre instituciones formales e informales de género son complejas y particulares en cada arena política. Legislaturas, ejecutivos, burocracias y ámbitos legales y constitucionales “incluyen sus propios conjuntos de reglas formales que están respaldadas o socavadas por reglas, normas y prácticas informales, incluidas las relacionadas explícitamente con el género y las que tienen un género implícito” (Chappel y Waylen, 2013, 608).

Entre estas arenas, el ejecutivo es la institución más masculinizada (Duerst-Lahti, 1997, 18. En: Verge y Astudillo, 2017). La inexistencia de reglas formales que prescriban el acceso de mujeres a los ejecutivos, implica que la posibilidad de una mujer de ser seleccionada como candidata quede sujeta a las reglas de juego que guían el proceso de selección donde priman factores individuales, organizacionales e institucionales sesgados hacia los hombres. Entre los factores individuales, la disponibilidad de recursos, las redes políticas⁸⁸ y la experiencia política (cargos públicos y partidarios previos) proporcionan a los hombres una gran ventaja en los procesos de selección (Bjarnegård, 2013; Murray, 2014). Organizacionalmente, el nivel de inclusión del selectorado⁸⁹, dónde tiene lugar la toma de decisiones⁹⁰, limitaciones a la reelección⁹¹ y la presencia de mujeres dentro del partido inciden en las oportunidades de ser seleccionado/a. A nivel institucional, las características del sistema político y las consideraciones sobre el entorno que hacen los selectores del partido tienen efectos directos en la selección.

En el nivel local, los cargos ejecutivos son altamente ambicionados. Por lo general, el cargo de Intendente/a (o similar) es de gran visibilidad pública y permite a quien lo ejerce manejar una cantidad importante de recursos públicos. Los ejecutivos son, al mismo tiempo, escenarios donde los selectores en su mayoría son hombres y se “registra la existencia de ‘caudillismos locales’ (Barreiro y Soto, 2015: 52), ‘gatekeepers partidarios’ (Archenti y Tula, 2007) o las redes de viejos amigos (Eder

⁸⁸ Bjarnegård (2013) ha desarrollado el concepto de ‘capital homosocial’ masculino como un capital interpersonal generado entre hombres en beneficio de otros hombres que describe el funcionamiento de las redes políticas informales donde los hombres ven a otros hombres como compañeros más agradables y confiables durante la selección de candidatos para cargos públicos.

⁸⁹ Desde una persona o un pequeño grupo del partido, el grupo parlamentario del partido, todos los miembros del partido.

⁹⁰ A nivel nacional o local; a través de procedimientos centralizados o descentralizados.

⁹¹ Se ha encontrado que cuando las mujeres compiten por la nominación contra personas que se postulan a la reelección de sus cargos, esto constituye una desventaja para ellas (Schwindt-Bayer, 2005. En Freidenberg et al, 2018)

et al, 2016) los cuales actúan como redes de actores locales y deciden acerca de las nominaciones en las listas electorales” (Došek y Muñoz-Pogossian, 2018, 321).

En contextos masculinos de selección de candidatos, las carreras políticas de las mujeres se ven condicionadas generizadamente, destacándose criterios asociados a la capacidad política (“mérito”) y el acceso a redes de contacto, y no a las ambiciones de poder. En la provincia de Buenos Aires, donde quienes se desempeñan como intendentes municipales han demostrado tener ambiciones estáticas⁹² (Caminotti, Rotman y Varetto, 2014), las mujeres se enfrentan con mayores obstáculos para alcanzar este cargo. Al doble criterio para evaluar aptitudes generizadas para ocupar cargos políticos se suma la centralidad de los cargos ejecutivos en la disputa política dado que estos puestos ejecutivos brindan mayor acceso a recursos económicos y de gestión que los legislativos (Molinelli et al. 1999, Benton 2003, Almaraz 2010). Las Intendencias se vuelven una arena donde existen grandes retos para la paridad política.

Intendentas de la PBA

La provincia de Buenos Aires es la de mayor peso electoral de Argentina. Con una población estimada en más de 17 millones y medio de habitantes (INDEC, 2013), concentra casi el 40% del electorado del país y prácticamente no es posible ganar una elección presidencial sin obtener una victoria en el distrito (Caminotti, Page y Zárate, 2019), lo que devela su importancia en el escenario político nacional. Al analizar la participación de las mujeres en cargos políticos de la provincia, se destaca su subrepresentación.

Desde 1983 –cuando retorna la democracia en Argentina- a la fecha, sólo una mujer ocupó el cargo de gobernadora⁹³ y tres mujeres han sido vicegobernadoras, en tanto que apenas 25 mujeres llegaron al cargo de Intendente municipal tras competir en una elección⁹⁴, habiendo logrado algunas de ellas hasta dos reelecciones.

⁹² Las conceptualizaciones académicas sobre las carreras políticas han presentado a los políticos como agentes ambiciosos que desean edificar una trayectoria larga y exitosa. Hace décadas, Schlesinger (1966) generó una influyente clasificación de las carreras políticas según su tipo de ambición. Las denominó discretas, cuando se busca la consecución de un cargo para ocuparlo un tiempo limitado sin pretender nuevos cargos ni reelección; estática, si se busca permanecer en el mismo sitio; o progresiva, cuando se busca ascender jerárquicamente.

⁹³ Maria Eugenia Vidal (Alianza Cambiemos) alcanzó la gobernación de la provincia en 2015 siendo la primera mujer en ocupar ese cargo.

⁹⁴ En algunos municipios, durante períodos de licencia o por renuncia del Intendente, algunas mujeres ocuparon el cargo de Intendente por orden sucesorio.

Período	1983-1987	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011	2011-2015	2015-2019	2019-2023
Intendentas electas	0	1	1	4	5	5	6	6	4	6
Porcentaje	0	0,79	0,79	2,99	3,73	3,73	4,48	4,44	2,96	4,44
Reelectas	-	-	0	0	3	4	2	2	0	2

Fuente: elaboración propia.

Como se observa en el cuadro 1, tras la implementación de la ley de cupo en la Provincia, más mujeres accedieron a las Intendencias. Sin embargo, el porcentaje sobre el total de intendencias, estuvo lejos de alcanzar lo que la norma preveía para los cuerpos legislativos, no alcanzando el 5% de los cargos en ningún período.

Como señalan Norris y Lovedunsky (1995) si la posibilidad de ser elegidas es la misma para las mujeres que para los varones, entonces, la explicación de este mínimo porcentaje “debe encontrarse en las fases previas, es decir, en la decisión individual de integrarse en la vida política y en la selección y nominación de candidaturas realizada en el seno de los partidos”. El análisis de los perfiles y las carreras de las Intendentas pueden arrojar información en ese sentido.

En relación a los perfiles políticos, en el análisis de las trayectorias se contemplan variables como el background educativo y los espacios de socialización transitado. De las veinticinco mujeres que llegaron a las Intendencias, el 68% tiene título universitario en tanto el 24% cumplimentó la educación secundaria⁹⁵. Entre las universitarias, el 35% son abogadas y 24% docentes en educación básica. En dos de los casos analizados, la actividad comercial que desempeñaban en sus ciudades de residencia puede ser un factor relevante para comprender los modos de acceso a la Intendencia.

Otra dimensión de las trayectorias personales que puede incidir en los modos de acceso a una banca es la participación en organizaciones sociales, dado que cuales constituyen un espacio de socialización, generación de vínculos y/o adquisición de notoriedad (Serna 2005). En este sentido, algunas de las Intendentas de la PBA muestran trayectorias vinculadas a la acción social y al activismo político desde su etapa estudiantil o bien en organizaciones sociales. El caso más notorio es el de Mariel Fernández en Moreno, quien emergió a la política desde su labor en comedores y centros culturales barriales.

Un rasgo más distintivo en los perfiles de las Intendentas refiere a sus vínculos afectivo y familiares con ex Intendentes: hijas, hermanas y, sobre todo, espo-

⁹⁵ En dos casos no se obtuvo la información referida a nivel de estudios.

sas que sucedieron a sus parejas, hermanos o padres en el cargo. Muchas de ellas, no ocuparon cargos partidarios ni desempeñaron cargos públicos previos a convertirse en candidatas a Intendente⁹⁶.

Finalmente, un aspecto fundamental en la generación de vínculos y adquisición de competencias específicas para el desarrollo de la carrera política es la militancia en estructuras partidarias. Como señala Cintia (2018) se trata de un dato difícil de consignar por distintos motivos: la falta de registros, la declaración voluntaria que no siempre incluye cargos de baja categoría, la participación en diversos partidos, y también modalidades de participación informales, sobre todo en el caso de distintos sectores del peronismo (dirigente, militante, referente). Considerando la participación en estructuras partidarias, de los datos obtenidos, es posible afirmar que el porcentaje de Intendentas que ocupó cargos partidarios de relevancia no alcanza el 20%, en tanto la mayoría se relaciona con las estructuras partidarias a partir de una participación informal (militantes, referentes de agrupaciones, etc.).

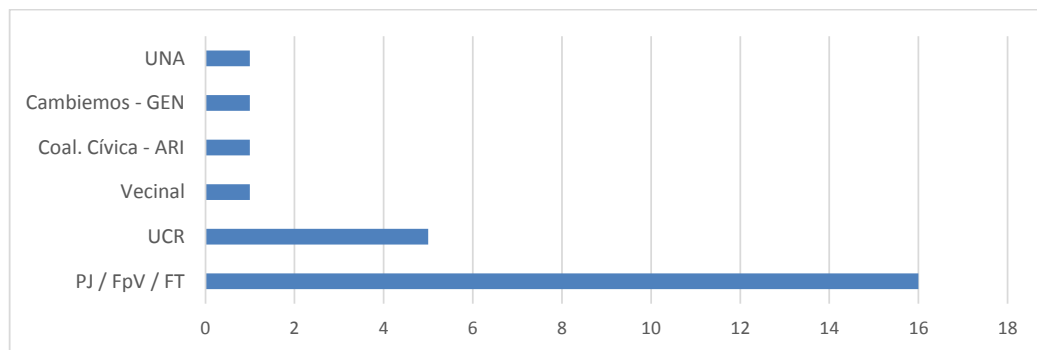
En relación a las carreras políticas previas a la llegada a las Intendencias, mayormente se observan carreras que comienzan en los legislativos locales con cargos en los Concejos Deliberantes de los distritos. De las 25 intendentas, el 60% fue primeramente concejal; y de éstas, el 60% lo fue por dos o más períodos. Un grupo más reducido -siete intendentas (28%)- ocupó un cargo en la legislatura provincial o nacional antes de ser nominada y electa en el ejecutivo local, aunque habiendo ocupado cargos legislativos locales previamente. La única excepción es el caso de Mayra Mendoza (intendenta de Quilmes desde 2019) quien no ocupó cargos locales antes de ser intendenta; llegó al municipio habiendo sido diputada nacional por dos mandatos consecutivos.

Si se analiza la pertenencia partidaria de las intendentas, en su mayoría se reparten entre las dos fuerzas políticas tradicionales⁹⁷ y llegan a las intendencias en momentos en que sus partidos obtienen la mayoría de votos para todos los cargos electivos.

Gráfico 1. Intendentas según partido político

⁹⁶ Se trata de los/as denominados/as *outsiders*.

⁹⁷ Si bien a nivel nacional se observa en los últimos años una fuerte desconcentración partidaria, a nivel municipal, el Partido Justicialista –o Frente para la Victoria– y la Unión Cívica Radical siguen configurando esquemas bipartidarios.



Un rasgo llamativo en el análisis de las intendentas está dado por el distrito de procedencia. De los 25 municipios que han sido conducidos por una mujer, sólo 4 de ellos se encuentran en el conurbano, en tanto que los restantes 21 se distribuyen en el interior provincial. En promedio, estos municipios tienen una población del 0,22% del total provincial, es decir que se trata de distritos poco poblados. El arribo de Verónica Magario significa un hecho inédito en este sentido ya que se impone como intendenta del municipio más poblado de la PBA, La Matanza, que reúne al 11,36% de la población bonaerense. Los demás distritos del conurbano conducidos por mujeres -Alte. Brown, entre 1995 y 2003; Moreno y Quilmes desde 2019- reúnen, en promedio, el 3,43% de habitantes de la provincia. Sin dudas, la centralidad del conurbano bonaerense en el devenir político provincial y nacional, resulta una limitante para el acceso de mujeres a las intendencias en tanto resultan ámbitos de poder que los “barones” no están dispuestos a renunciar.

Este conjunto de datos evidencia, en primer término, que la incorporación de medidas como las leyes de cuotas o normas de paridad no ha modificado la brecha de acceso a cargos políticos en el nivel Ejecutivo. Tras la aplicación de la Ley 11733, las mujeres apenas si lograron ocupar un máximo de 6 intendencias (4,44%). Como afirman Dahlerup y Leyenaar (2013) pese al incremento de la presencia femenina, la política sigue siendo un dominio masculino. En segundo lugar, no se observa un determinismo de variables político-partidarias o sociodemográficas de los municipios para que las mujeres accedan a esos cargos. En cuanto a las características personales es posible observar una tendencia hacia la exigencia de profesionalización de quienes ocuparon esas carteras, aunque en los últimos períodos las trayectorias militantes previas están supliendo ese requisito. La vinculación familiar de muchas de ellas con dirigentes varones que las antecedieron en los cargos a los que acceden resultó fundamental en tanto posibilitó el acceso a redes de contacto. Finalmente, un dato que resulta llamativo, en tanto cuestiona afirmaciones de estudios previos, refiere a las ambiciones de poder de las mujeres que hacen política en el “pago chico”. Al analizar las carreras políticas de las Intendentas se observa una trayectoria desde cargos en los legislativos locales o como funcionarias en la estructura municipal a Intendentas para luego continuar hacia cargos legislativos provinciales.

Es posible afirmar, entonces, que existen barreras escasamente estudiadas, que establecen desventajas para las mujeres en el ámbito de la política institucional, proporcionando “filtros” para el desarrollo de carreras políticas (Caminotti y otros) en lo que se ha denominado la “naturaleza generizada” de las instituciones (Kenney, 1996).

Conclusiones

La implementación de leyes de cuotas y paridad ha implicado un cambio institucional en los partidos políticos, obligándolos a revisar sus prácticas de selección de candidatos/as a la luz de criterios de género (Kenny y Verge, 2016). Sin embargo, la estructura de oportunidades dentro de los partidos no habilitó la presencia de mujeres en puestos ejecutivos de alto valor y protagonismo político (Caminotti et al., 2014).

Entendiendo que el género se expresa en las instituciones y estructuras sociales reflejando y reforzando las desigualdades de poder, resulta necesario entender a los partidos políticos como organizaciones generizadas lo que permitirá conocer el conjunto específico de condiciones institucionales bajo las cuales las mujeres pueden lograr ser seleccionadas como candidatas. La inexistencia de reglas formales que prescriban el acceso de mujeres a los ejecutivos, implica que la posibilidad de una mujer de ser seleccionada como candidata quede sujeta a las reglas de juego que guían el proceso de selección donde priman factores individuales, organizacionales e institucionales sesgados hacia los hombres.

En este sentido, es importante profundizar los análisis sobre las interacciones entre reglas formales y prácticas informales en los partidos políticos y sus consecuencias de género para comprender la continuidad del predominio masculino y la subrepresentación de las mujeres, esto es, abrir el ‘jardín secreto’ de la selección de candidaturas. En este camino, deberán avanzar las próximas investigaciones.

Bibliografía referenciada

Archenti, Nélica y María Inés Tula, Eds. (2008) *Mujeres y política em América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Heliasta, Buenos Aires.

Archenti, Nélica y Laura Albaine (2012) *Las mujeres en los gobiernos locales. Argentina, 2007-2011*, Revista SAAP vol.6 no.2 Ciudad Autónoma de Buenos Aires dic. 2012

Caminotti, Mariana (2009) En el nombre de la democracia. La invención del cupo femenino y la difusión de cuotas electorales en la Argentina, Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política, Universidad Nacional de General San Martín, Escuela de Política y Gobierno.

Caminotti, Mariana; Santiago Rotman y Carlos Varetto (2014) Desigualdades persistentes: una mirada a las carreras políticas subnacionales antes y después de las cuotas de género (Argentina, 1983-2007), en Archenti, Nélica y María Inés Tula, Coord.: La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas, EUDEBA, Buenos Aires.

Caminotti, Mariana y otras (2018) Sin barreras. La ley de paridad en los municipios bonaerenses, Documento de Políticas Públicas, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento CIPPEC, junio de 2018.

Chappel, L. y G. Waylen (2013) Gender and the hidden life of institutions. *Public Administration* Vol. 91 (3): 599–615

Cintia, Rodrigo (2018) Convertirse en representante: trayectorias y carreras políticas de diputados nacionales bonaerenses, *Rev. Sociol. Polit.*, v. 26, n. 67, p. 91-105.

Colotta, Mariana (2015) La ¿nueva? inclusión de las mujeres al mundo político. Los discursos y las prácticas de las concejalas bonaerenses, Editorial Biblos, Buenos Aires.

Jones, Mark P. (1998) “Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. Lessons from the Argentinean Provinces”. *Comparative Political Studies* Vol. 31 (1): 3- 21.

Kenny, Meryl & Tània Verge (2016) *Opening Up the Black Box: Gender and Candidate Selection in a New Era. Government and Opposition*, 51. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 351-369.

Lanzini, Erica y otros (2011) Ese claro objeto del deseo. Ambición política y competencia partidaria en las intendencias bonaerenses 1983-2007, Comunicación para el 10º CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA “Democracia, Integración y Crisis en el Nuevo Orden Global: Tensiones y desafíos para el análisis político” Ciudad de Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.

Lois, Marta e Isabel Diz (2006) ¿Qué sabemos sobre la presencia política de las mujeres y la toma de decisiones? Claves para un marco de análisis Política, núm. 46, Chile: Universidad de Chile. Pp. 37-60.

Massolo, Alejandra (2007) Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina. UN- INSTRAW/AECID. Santo Domingo. <http://www.un-instraw.org>

Marx, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti (2007) *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Siglo XXI

Norris, Pippa y Joni Lovenduski (1995) *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge University Press.

Norris, Pippa (1997) "Introduction: Theories of Recruitment". In Pippa Norris editor: *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Osborne, Raquel (2005) "Desigualdad y relaciones de género en las organizaciones: diferencias numéricas, acción positiva y paridad". *Política y Sociedad* Vol. 42 (2). Pp. 163-180.

Pessina, Andrea (2017) ¿Qué hay si no hay cuotas? Una mirada feminista al reclutamiento político para cargos ejecutivos. Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, ALACIP, Montevideo, Uruguay.

Przeworski, Adam; Susan STOKES, and Bernard MANIN (1999) *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press, New York.

Rios Tobar, Marcela (2005) *Cuotas de género, democracia y representación*. Santiago de Chile: International IDEA y FLACSO-Chile.

Rotman, Santiago y Carlos Varetto (2009) *Entre senderos y ambiciones. Las carreras políticas en la Provincia de Buenos Aires (1983-2007)*. Santa Fe: Congreso Nacional de Ciencia Política.

Samuels, David (2003) *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. New York: Cambridge University Press.

Santos, Maria Helena, e Lígia Amâncio (2010) "A competência política, a desigualdade de género e as medidas de acção positiva: uma questão "natural" ou de "competência?"", *Psicologia*, XXIV (1). Pp. 117-140.

Schlesinger, Joseph (1966) *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally

ANEXO. ¿Quiénes son las mujeres Intendentas?

Período*	Intendenta	Municipio**	Partido Político***	Carrera política	Formación	Datos/Vínculos personales
1987-1991	KUGLER, María Luisa	Tornquist (0,08)	Unión Cívica Radical (56,02%)	1991: candidata a Intendente UCR 1993: Diputada Provincial UCR 1997: Diputada Provincial UCR		Hija del ex Intendente Adolfo Kugler (1963-1966)
1991-1995	ALVAREZ, Elba Neli	González Chávez (0,10)	Unión Cívica Radical (38,32%)		Escribana	
1995-2003 (2)	MARUCO, Hebe A.	Almirante Brown (3,73)	Partido Justicialista (55,74%) (R.46,76%)	1987: electa Consejera Escolar PJ 1991: electa Concejal PJ 1994: Constituyente Constitucional 2003: electa Senadora Provincial PJ	Abogada	
1995-2007 (3)	MALACRIDA, Brígida	San Vicente (0,32)	Partido Justicialista (69,82%) (R.60,50%) (R.54,30%)		Docente	Esposa del ex Intendente y titular del Fondo del Conurbano, el duhaldista Antonio Arcuri
1995-2007 (3)	GIAGNACOVO, Laura	Monte (0,13)	Partido Justicialista (50,42%) (R.50,30%) (R.44,24%)	1989: electa Concejal PJ 1993: electa Concejal PJ	Docente	Falleció 24/9/2005 en ejercicio de su tercer mandato
1995-1999	TEGLIA, Marta Beatriz	Navarro (0,30)	Partido Justicialista (49,38%)	2001: electa Concejal PJ – Pte. HCD		Esposa del ex Intendente Santiago Maggiotti y madre del Intendente Santiago Maggiotti (h).
1999-2007 (2)	IGLESIAS, Susana	Laprida (0,07)	Unión Cívica Radical (58,77%) (R.50,44%)	1983: electa Concejal UCR 1987: Dip. Prov. Suplente UCR 1989: electa Concejal UCR 1991: Senadora Prov. Suplente UCR 1993: electa Concejal UCR	Escribana	
1999-2003-2007-2011 (3)	GARCIA, Fabiana	Ameghino (0,06)	Partido Justicialista (47,75%) (R.69,54%) (R.62,07%)	1993: Concejal Suplente PJ 1993: Directora Acción Social Ameghino 2009: Secretaria de Asuntos Institucionales del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación 2011: Diputada Nacional FpV	Psicóloga	Hermana del ex Intendente Patricio García (1995-1999).
2003-2011 (2)	DENOT, Liliana	Chascomús (0,28)	Unión Cívica Radical (35,67%) (R.34,47%)	1995: Concejal suplente UCR 1997: electa Concejal UCR 2001: electa Concejal Aza. Unión Social de Chascomús 2011: Diputada Provincial UDESOS 2015: Diputada Provincial Cambiemos	Trabajadora Social	
2007-2011	ROSSO, Graciela Zulema	Luján (0,68)	Partido Justicialista (28,38%)	1989: Directora hospital Municipal Lujan 1998: Prosecretaria en la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado Provincial 2000: Subinterventora de Regionalización de PAMI 2001: Interventora PAMI 2001: Subsecretaria de Coordinación Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente 2002: Secretaria de Programas Sanitarios del Ministerio de Salud de la Nación 2003: Secretaria de Políticas, Regulación y Relaciones Sanitarias del Ministerio de Salud de la Nación 2005: Diputada Nacional FpV	Médica	

2007-2011	IENNON, María Esther	San Antonio de Areco (0,15)	Acción Comunal (43,66%)	1999: electa Concejal Alianza 2003: reelecta Concejal UCR	Docente	
2007-2015 2019-2023 (3)	GLANINI, María Celia	Carlos Tejedor (0,07)	Frente para la Victoria (52,96%) (R:59,93%) Frente de Todos (R:53,25%)	Delegada municipal de Tres Algarrobos	Educación secundaria	
2007-2015 (2)	GIROLDI, Stella Maris	Campana (0,60)	Frente para la Victoria (44,19%) (R:58,11%)	2003: electa Diputada provincial PJ	Educación secundaria	esposa del Ministro de Desarrollo Humano de la Provincia, Jorge Varela, también Intendente (2003-2007)
2011-2015	BORREGO, María Victoria	25 de mayo (0,23)	Coalición Cívica ARI (44,26%)	2007: electa Concejal CC 2009: asume Intendencia por licencia del Intendente M. Grau	Abogada	
2011-2015	COBELLO, Patricia	Villarino (0,19)	Frente para la Victoria (36,27%)	2007: electa Concejal FpV 2015: candidata a Diputada Provincial (no electa)	Médica	
2011-2015	PASSO, Marcela	General Lavalle (0,02)	Frente para la Victoria (52,27%)	2007: electa Consejera Escolar FpV – Pta. CE 2010: asume Concejal (suplente 2009) 2011: asume Jefa de gabinete Gral. Lavalle 2015: electa Diputada Nacional Frente Renovador 2019: candidata a Intendente Frente de Todos 2020: Secretaria de Articulación Interjurisdiccional del Ministerio de Transporte de la Nación	Contadora Pública Nacional	
2011-2015	MEDICI, Marta	Alberti (0,07)	Frente para la Victoria (50,02%)	1989: secretaria Consejera escolar PJ 1991: electa Concejal PJ 1995: reelecta Concejal PJ – 1997: Pta. Bloque 1999: reelecta Concejal PJ – Pta. HCD 2003: electa Diputada provincial FpV 2007: reelecta Diputada provincial FpV 2011: electa presidenta PJ local 2015: electa Concejal FpV	Educación secundaria	La sucedió en el cargo su hijo Germán Lago, electo intendente en 2015 y reelecto en 2019.
2015-2019	MAGARIO, Verónica	La Matanza (11,36)	Frente para la Victoria (47,74%)	1999: Subsecretaria Desarrollo Social La Matanza 2001: Directora de Desarrollo Social La Matanza 2005: electa Concejal PJ 2006: Vicejefa de Gabinete La Matanza 2011: electa Concejal FpV – Pta. HCD 2013: electa Diputada Nacional FpV 2019: electa Vicegobernadora PBA	Profesora Matemática	Hija de Raúl Magario, dirigente de Montoneros. Desde 1994 ocupa cargos de gestión municipal. Trabajó junto a Alberto Ballestrini desde principios de los '90.
2015-2019	ANTONIJEVIC, Fernanda	Baradero (0,21)	Alianza Cambiemos (42,3%)	2009: Diputada provincial (GEN) 2018: pasó a PRO 2019: candidata a Intendente Juntos por el Cambio 2020: Prosecretaría legislativa de la Cámara de Diputados bonaerense	Abogada	
2015-2023 (2)	REVILLA, Erica Silvana	General Arenales (0,09)	Alianza Cambiemos (51,31%) Juntos por el Cambio (R:58,24%)	2009: Concejal UCR 2013: Concejal FPCyS	Abogada	Militante radical desde la juventud.

2015-2019	MAYOL, Sandra	Monte (0,13)	Una Nueva Alternativa (49,79%)	2005: electa Concejal FpV 2007: pasó a Unión PRO. 2011: candidata a Intendente. Unión PRO (2,3% de votos) 2013: electa Concejal por Frente Renovador	Abogada	Asesora letrada municipal entre 1995 y 2005. Proviene de una tradicional familia empresaria (lácteos).
2019-2023	CANTERO, Blanca	Pte. Perón (0,52)	Frente de Todos (62,67%)	2003: electa Concejal PJ 2007: reelecta Concejal PJ 2008: electa vicepresidenta PJ Pte. Perón 2013: electa Concejal Frente Renovador 2015: candidata a Intendente Frente Renovador 2015: presidenta del HCD Pte. Perón 2017: electa Diputada Provincial Alianza 1 País	Educación secundaria. Comerciante.	Militante del PJ desde los 20 años. Desde la creación del municipio acompañó al ex Intendente Regueiro, a quien enfrentó en las elecciones de 2017 y derrotó en las PASO 2019. Esposa del dirigente de CGT Carlos Acuña.
2019-2023	MENDOZA, Mayra	Quilmes (3,73)	Frente de Todos (49,82%)	Asesora de Concejal y Senador. 2009: Gerenta Relaciones Institucionales ANSES 2011: electa Diputada Nacional FpV 2015: reelecta Diputada Nacional FpV	Educación secundaria.	Integra la agrupación La Cãmpora desde su creación.
2019-2023	FERNÁNDEZ, Mariel	Moreno (2,90)	Frente de Todos (59,95%)	2011: electa concejal FpV 2015: precandidata a Concejal 2015: titular del Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) 2017: candidata a Concejal	Educación secundaria.	Militante social. Forma parte del Movimiento Evita. Pareja de Esteban "Gringo" Castro, dirigente de CTEP.
2019-2023	FASSI, Marisa	Cañuelas (0,33)	Frente de Todos (49,07%)	1997: electa Concejal PJ 2003: electa Concejal PJ 2007: electa Concejal FpV 2011: Jefa de Gabinete Municipalidad Cañuelas 2011: Intendente interina 2015: electa Concejal FpV	Abogada	Esposa del ex Intendente de Cañuelas, Gustavo Arrieta (2007-2011). En 2000, 2005 y 2008 fue electa Presidenta del PJ local.

Fuente: elaboración propia

* Período: incluye reelecciones

** En paréntesis, % de la población en relación al total provincial

*** En paréntesis, % de votos alcanzados en cada elección. R= reelección

Un breve recorrido sobre la elección de la forma presidencialista de gobierno y el ejercicio de facultades legislativas del Ejecutivo

María del Carmen Lloret ⁹⁸

Introducción

La presente ponencia se enmarca en el trabajo de tesis doctoral, *“La utilización de los Decretos de Necesidad y Urgencia y la ampliación de emergencia pública en el Derecho Público Provincial: Uso, regulación y control en el periodo 1994-2014”*.

Desde el punto de vista constitucional, los Decretos de Necesidad y Urgencia se incorporaron en la Reforma de 1994 en el art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional. Tal disposición le permite, al Poder Ejecutivo dictar Decretos de Necesidad y Urgencia, siempre que existan circunstancias excepcionales que impidan al Congreso sesionar.

Como objetivo general nos proponemos indagar cuales han sido los antecedentes históricos, que se dieron en el marco de la organización constitucional argentina. Para ello los constituyentes debieron idear, al decir de Negretto, dos niveles de diseño constitucional al momento, de darse una constitución. Por un lado, lineamientos de carácter general, que se hallan determinados por una combinación de ideas políticas, experiencia histórica, y preocupaciones imparciales compartidas que hacen a la estabilidad, la eficiencia, y la legitimidad del nuevo orden jurídico. Elegir entre opciones de república, presidencialismo o parlamentarismo, incorporar o no un control de constitucionalidad y de qué tipo, o la extensión de los derechos individuales, son ejemplos de lineamientos generales. Requieren de objetivos corporativos compartidos. Sin embargo, respecto a cuestiones de detalle y materias distributivas, los factores más importantes que moldean la elección constitucional

⁹⁸ La autora es miembro del Centro Interdisciplinario de Estudios Políticos, Sociales y Jurídicos (CIEP)- Facultad de Derecho – Facultad de Ciencias Humanas – Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires UNICEN. Miembro titular Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

son las expectativas de los actores acerca de sus posiciones futuras y los recursos de poder que tienen para hacer prevalecer sus preferencias. Las reglas de representación, las reglas electorales o las cuestiones que afectan la distribución del poder entre el gobierno y la oposición se seleccionan de acuerdo con intereses estratégicos (NEGRETTO, 2013, p.130)

En este sentido, se pretende bucear en aquellos antecedentes de carácter general, esto es la forma de organización del poder en su faz horizontal y vertical. Desde la distribución horizontal, se analizarán las razones mediante las cuales los constituyentes optaron dotar al poder Ejecutivo de ciertas atribuciones y prerrogativas, que se sustentaron en la realidad social y política del momento histórico. También desde la elección del sistema federal de Estado, propósito que surgió del Art. 4 del Acuerdo de San Nicolás, firmado el 21 de mayo de 1852, de conformidad con el art.6 del Pacto Federal de 1831.

El sistema federal, fue la base del proyecto, encomendada a la Comisión, que integrada por los diputados Leiva, Gutiérrez, Gorostiaga, Colodrero y Ferré debía redactar el Proyecto de Constitución. El 18 de abril de 1853, la Comisión presentó al congreso el proyecto de Constitución.

Los constituyentes de 1853 debieron establecer un difícil equilibrio entre la experiencia histórica argentina y la idea que el gran maestro tucumano, Juan Bautista Alberdi desarrolló en sus Bases. El libro Bases y Puntos de Partida para la Organización Nacional, obra que constituyó una de las fuentes ideológicas de nuestra Constitución. Alberdi, entendía que “el problema del gobierno posible en la América antes española no tiene más que una solución sensata, ella consiste en elevar a nuestros pueblos a la altura de las formas de gobierno que nos ha impuesto la necesidad (...) finalmente la República, tan fecunda en formas reconoce muchos grados y se presta a todas las exigencias de la edad (...) esa solución tiene un precedente feliz en la Republica Sud - Americana, y es el que debemos a la sensatez del pueblo chileno, que ha encontrado la energía del poder del presidente, las garantías públicas que las monarquías ofrece al orden y a la paz sin faltar a la naturaleza del gobierno republicano. Se atribuye a Bolívar éste dicho profundo y espiritual “Los nuevos estados de la América antes española necesitan reyes con el nombre de presidente”. (ALBERDI, 1943:56).

Alberdi en las Bases hacía referencia a “facultades omnímodas”, “facultades especiales”, y consideraba que en vez de otorgarle “el despotismo a un hombre, es mejor darlo a la ley”, sin hablar de facultades extraordinarias, que eran las que habían ejercido los gobernadores hasta que se sancionó la Constitución en 1853. Para ello era necesario un Poder Ejecutivo fuerte, a pesar de la experiencia del gobierno rosista.

Alberdi no dudó entonces, al elaborar el proyecto de constitución, en otorgarle al Poder Ejecutivo las atribuciones que consideró necesarias para la ejecución de los fines políticos.

La época que precedió a la sanción de la Constitución de 1853 estuvo signada por el ejercicio por parte de los gobernadores de provincia de las facultades extraordinarias, o en el caso de Rosas, por la suma del poder público, que rompían el principio de división de poderes y que facultaban a los poderes ejecutivos provinciales, entre otras cosas, al ejercicio de funciones legislativas (TORRES MOLINA, 2001:11-12).

Antecedentes históricos

Nuestra historia constitucional registra diversos antecedentes relativos al ejercicio de facultades extraordinarias y a la suma del poder público. El primero de estos, lo encontramos cuando la Sala de Representantes de la Provincia de Buenos Aires otorgó el lleno de facultades al gobernador Martín Rodríguez en octubre de 1820. Por ellas, se facultaba al gobernador por el término de tres meses “con todo el lleno de facultades, y la mayor amplitud de ellas que sea necesario al logro de la suprema ley de estados que es la salud del pueblo”. Consultada la Sala de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, sobre si el alcance de las facultades extraordinarias incluía la facultad de juzgar y sancionar a quienes habían participado de la revolución del 1 de octubre, la Junta respondió que el gobernador podía iniciar juicio e imponer penas, es decir dichas facultades ejercidas por el gobernador, no respetaba la división de poderes.

Asimismo, la Sala de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, en 1829, sancionó una ley sobre facultades extraordinarias. La ley concedía al gobernador “las facultades extraordinarias que juzguen necesarias hasta la reunión de la próxima legislatura”, al mismo tiempo, en la fórmula de juramento se les imponía sostener la independencia del Estado y su libertad bajo la forma republicana. En 1830, se amplían las facultades extraordinarias (TORRES MOLINA, 2001:16-17).

En 1831, la Sala de Representantes de Corrientes, también otorgó facultades extraordinarias al gobernador Ferré. En 1835, la Sala de Representantes designó nuevamente a Rosas como gobernador, en quien depositó la suma del poder público con dos restricciones: proteger la religión Católica Apostólica Romana y sostener la causa nacional de la Federación que han proclamado todos los pueblos de la República. Al vencer el mandato de cinco años para el que fuera designado, la Sala de Representantes, volvió a nombrar a Rosas.

El art. 29 de la Constitución, establece “facultades extraordinarias” cuyo antecedente aparece en la ley de la provincia de Buenos Aires del 6 de diciembre de 1929. La expresión suma del poder público aparece en la ley del 7 de marzo de 1835. La expresión, “vida, honor o las fortunas de los argentinos, tiene sus antecedentes

en la nota de Rosas a la Sala de Representantes, que se refiere a sus “haberes, su vida y su fama”.

El Congreso Constituyente de 1852/53, que a su vez también tomó en cuenta el Proyecto de Constitución para la Provincia de Buenos Aires de 1833, que en su artículo 170 prohibía otorgarle al gobernador facultades extraordinarias.

Estos antecedentes, propios, de la historia constitucional argentina, prohíben expresamente al Poder Ejecutivo el ejercicio de facultades legislativas, tal como fueron ejercidas por las provincias argentinas en la época anterior a la sanción de la Constitución de 1853. Se consagraron así los principios de la división del poder de un sistema presidencialista, estableciéndose la pena que corresponde a los “infames traidores a la patria”, a aquellos que otorguen al Poder Ejecutivo Nacional o a los gobernadores de provincias las facultades extraordinarias o la suma del poder público, que entre cosas significa ejercer facultades legislativas.

Forma Presidencialista de gobierno: miradas desde el Derecho Constitucional y desde la Ciencia Política

El Congreso Constituyente 1852/53 atenuó las funciones que Alberdi proponía para el Poder Ejecutivo, condenando el ejercicio de facultades legislativas al que no le otorgó facultades de un rey. Pero el Poder Ejecutivo que surgió del Congreso Constituyente fue un ejecutivo fuerte capaz de llevar adelante las tareas históricas que Alberdi proponía para el país, con mayores atribuciones que el ejecutivo norteamericano.

La Reforma de 1949, en otro profundo proceso de transformación (nacionalismo económico, políticas sociales de redistribución del ingreso) amplió las facultades del Ejecutivo, pero, mientras el ejecutivo con amplias atribuciones concedidas por Alberdi fue utilizado para llevar adelante una política transformadora a partir de 1853, la Reforma constitucional de 1949 al ampliar esas atribuciones tendía a consolidar cambios políticos que ya se habían producido. Existía una atenuación a la prohibición del Poder Ejecutivo para ejercer funciones legislativas cuando se lo autorizaba a promulgar parcialmente leyes (TORRES MOLINA, 2001, p. 20).

Primitivamente a la Reforma constitucional de 1994, en discusiones anteriores al Pacto de Olivos, por ejemplo, en las que se hicieron en el Consejo para la Consolidación de la Democracia, se buscaba la atenuación del sistema presidencialista, en contra de los antecedentes y la tradición hispanoamericana incorporándole a nuestro sistema político formas de gobierno parlamentarias. Antes de constituirse formalmente el poder constituyente reformador, representantes de los dos partidos políticos mayoritarios realizaron diversas reuniones tratando de aproximar consen-

sos, para posibilitar una afinada sintonía a la hora de escribir la letra chica de lo que cada uno creyó suscribir con el Pacto de Olivos.

Así, en el Pacto de Olivos, base de la Reforma de 1994, trató de atenuar el régimen presidencialista según los objetivos que se planteaba con la incorporación de la figura del jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad ante las Cámaras, el control de la facultad de legislar y limitación de las atribuciones que hasta ese momento eran propias del Poder Ejecutivo.

Con respecto a que el Ejecutivo ejerciese facultades legislativas, en el ámbito del Pacto de Olivos, se trató de legalizar o limitar esa práctica, que, en el campo de la constitución material, en el período 1989-1994, se había puesto en práctica, y que posibilitó un profundo proceso de transformación del país, de acuerdo con las concepciones neoliberales (privatización de empresas públicas, desregulaciones, extranjerización de la economía) (TORRES MOLINA, 2001: 22)

En el seno de Convención Constituyente reformadora de 1994, sostiene Midón que “las posiciones expuestas admiten un desdoblamiento entre quienes se inclinaron por la afirmativa, es decir la expresa positivización del atributo, y aquellos que lo hicieron por la negativa, desestimando la perspectiva de que la Ley fundamental los regulara” (MIDÓN, 2012).

En la actualidad, Gargarella, entiende que Linz en España, Nino en Argentina y Stepan en Estados Unidos, “hicieron su propia gran contribución a la línea de pensamiento abierta por Alberdi y dice que ellos también se plantearon las dos preguntas fundamentales alberdianas:

- 1) ¿Cuál es el gran “drama” institucional de nuestra época?,
- 2) ¿Hay algo que la Constitución pueda hacer, para ayudar a remediarlo?

Frente al primer interrogante, respondieron que, sin duda alguna, el gran mal institucional (o “drama”) del siglo XX lo constituían los sangrientos golpes de estado que venían azolando sistemáticamente a la región.

A la segunda pregunta la respondieron por la afirmativa, para sostener que la Constitución era en parte responsable de dicho problema, al crear un “hiper-presidencialismo”, que llevaba a todos los partidos a pelear centralmente por ese cargo, desatando una peligrosa dinámica de no-cooperación o de “suma cero”, para colmo sin “válvulas de escape” (como las que podía ofrecer un primer ministro)” (GARGARELLA, 2017: 1).

En la constitución de Estados Unidos, según Gargarella, era mal visto cualquier intento para expandir los poderes presidenciales, de modo tal de hacer prevalecer a la rama Ejecutiva sobre las demás, sea que se tuviese en cuenta una visión débil de la República, como una visión exigente o robusta de la misma⁹⁹. Jefferson,

⁹⁹ Para Gargarella es posible interpretar a la República desde una visión débil y desde otra robusta.

también, elabora un test republicano, conforme al cual las distintas secciones del gobierno eran consideradas como más o menos republicanas, de acuerdo con los niveles de decisión y control que les aseguraran a los ciudadanos (GARGARELLA, 2016:17)¹⁰⁰.

Según Serrafiero, en “la Argentina ha imperado un presidecentrismo, desde el segmento simbólico cultural, esto es la presidencia en el centro del sistema político y social. Desde el eje jurídico institucional, entiende el autor, el país ha tenido distintos modelos: presidencialismo fuerte desde la constitución de 1853/60, presidencialismo hegemónico desde la Constitución de 1949 y el presidencialismo fuerte reforzado de la reforma de 1994” (SERRAFERO, 2013: 449-468).

Desde la Ciencia política, autores como Mainwaring y Shugart (1994), entienden, que:

... los sistemas presidenciales funcionan mejor si el presidente tiene poderes limitados. En un sistema presidencial, debilitar la presidencia significa principalmente debilitar sus poderes sobre legislación (...) la tendencia ha sido dotar constitucionalmente a los presidentes con grandes poderes legislativos. Cuando el presidente tiene grandes poderes legislativos, la habilidad del Congreso para debatir, hacer componendas y ofrecer compromisos sobre cuestiones conflictivas que confronta la sociedad es sumamente limitada. En cambio, el presidente adquiere una importancia legislativa enorme y tiene armas formidables con las cuales modera y ajusta la legislación para responder a sus intereses y limitar la construcción de consensos dentro de la asamblea” (MAINWARING Y SHUGART, 1994, p.17)

En otro trabajo “*Presidencialismo y Sistema de Partidos en América Latina*”, los autores, afirman que

si el presidente tiene poderes para legislar por decreto tal como en el caso de Argentina y Brasil, puede parcialmente contrarrestar la falta de apoyo

Para la primera, la idea de gobierno republicano puede entenderse como antítesis de gobierno monárquico. Desde un punto de vista robusto o más exigente se asocia con una filosofía política que hunde sus raíces en la antigüedad clásica que encuentra expresiones demandantes en muchos pensadores, prominentes de la humanidad desde Jacques Rousseau a Maquiavelo, desde Thomas Jefferson a Thomas Paine (...), ésta versión refiere habitualmente a una ciudadanía puesta de pie, motivada por la virtud cívica y participando activamente en los asuntos públicos (Gargarella, 2016, p. 14)

¹⁰⁰ Hamilton, sostenía que un ejecutivo fuerte no era contrario al sistema republicano, y en El Federalista precisaba que “al definir un buen gobierno, uno de los elementos salientes debía ser la energía por parte del Ejecutivo para proteger a la comunidad frente a los ataques del exterior, para la firme administración de las leyes, para la protección de la propiedad contra esas combinaciones irregulares arbitrarias que a veces interrumpen el curso normal de la justicia; para la seguridad de la libertad en contra de las empresas y los ataques de la ambición del espíritu faccioso y de la anarquía” (Hamilton, 1974, p.291). En esta línea, el sistema estadounidense de organización del poder sí reparó en establecer un sistema fuerte de check and balance, que, en Argentina, parece haberse roto a favor del Presidente.

legislativo. Sin embargo, un poder muy fuerte de legislar por decreto genera otros problemas, incluyendo un parlamento debilitado. Los países que dan a los presidentes poderes para legislar por decreto tienen más tendencia a lo que O´Donnell, llama democracia delegativa, que se caracteriza por un ejecutivo fuerte y una responsabilidad institucional débil. Es más, incluso un presidente con poderes para legislar por decreto es probable que necesite apoyo del Parlamento para la mayoría de las iniciativas y su conformidad en todos los temas principales (Mainwaring y Shugart, 2011, p.6).

En el concepto de democracia delegativa, que O´Donnell ha elaborado, entiende que las decisiones que en América latina se toman de manera frenética, se denomina decretismo. En ese contexto, “por la forma en que se toman tales decisiones, la mayoría de los agentes políticos, sociales, y económicos pueden desconocer la responsabilidad. El poder fue delegado al presidente, y él hizo lo que consideró más adecuado” (O´DONNELL, 1997).

A su vez, Bonvecchi y Zelaznik (2012) argumentan, que:

no hay consenso teórico en la Ciencia Política acerca de los motivos que han llevado al surgimiento de este instrumento decisorio. Para las perspectivas culturalistas, el poder del decreto no es más que la traducción institucional de la tradicional cultura política caudillista propia de Latinoamérica; para algunas perspectivas institucionalistas el poder del decreto es el desarrollo lógico de la concentración de poder institucional que caracterizan a los sistemas presidencialistas; para las perspectivas que focalizan en los procesos de reforma económica pro-mercado el poder del decreto es consecuencia de la necesidad de desarrollar instrumentos de toma de decisión que aislen al ejecutivo de demandas sociales y políticas para poder llevar adelante sin distorsiones las medidas económicas” (BONVECCHI, ZELAZNIK, 2012:2).

Los sistemas presidencialistas hispanoamericanos son gobiernos de mayoría, con un partido político predominante, en los que el Poder Ejecutivo es el ejecutor de las políticas que se fijan. Funcionan adecuadamente de acuerdo con los objetivos políticos determinados o aceptados por el Ejecutivo cuando el partido predominante tiene las mayorías en las Cámaras y legitimidad y política. Cuando ello no ocurra, porque ha perdido, porque el partido que lo apoya ha sido derrotado en una elección de renovación parcial de las Cámaras, porque ha perdido mayoría legislativa, o porque no obtiene la mayoría especial que el texto constitucional exige para la aprobación de ciertas leyes, entra en crisis el sistema político y el ejecutivo asume competencias propias de otros poderes, alterándose la división de poderes.

Coincidimos con Castells, al entender por hiperpresidencialismo al régimen político cuyo estilo de gobierno se aproxima como ningún otro a los sistemas hegemónicos, finalmente autoritarios, entendiendo que son tales, porque más allá de la

duración del régimen, mantienen concentradas las decisiones en el Poder Ejecutivo (CASTELLS, 2012)

Los decretos de necesidad y urgencia (en adelante DNU) forman parte de lo que la doctrina ha denominado legislación de emergencia. Ante situaciones graves e imprevistas, según esta doctrina, el poder ejecutivo puede asumir funciones legislativas para dar respuestas a la emergencia. Esa competencia legislativa comprende tanto las delegaciones legislativas, que son autorizaciones previas que hace el Poder Legislativo al Ejecutivo para complementar mediante decretos delegados las bases dadas en la ley de delegación¹⁰¹.

Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo

Antes de la reforma de 1994, en nuestra historia Constitucional, el poder Ejecutivo, a través de decretos reglamentarios o de ejecución, ha tendido a modificar aspectos sustanciales de las leyes. Así, nuestra Corte Suprema de Justicia, desde el año 1927, en el caso Delfino¹⁰², se expidió sobre la constitucionalidad de un decreto reglamentario, que imponía determinadas sanciones a los buques que arrojaban basura en el río o en la zona del puerto. Allí el Alto tribunal, entendió que “no existe propiamente delegación sino cuando una autoridad investida de poder determinado hace pasar el ejercicio de otro poder a otra autoridad o persona descargando sobre ella (...) existe una diferencia sustancial entre la delegación de poder para hacer la ley y la de conferir cierta actividad al poder ejecutivo o al cuerpo administrativo, a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquella”.

¹⁰¹ Antonio María Hernández en un trabajo titulado “Emergencia, orden constitucional y COVID-19 en Argentina”, sostiene que ejemplos de ello fueron: a) **la sanción de las leyes de emergencia económica** como la 25.561, de 2002, con amplísimas delegaciones legislativas, que fue prorrogada hasta el 6 de enero de 2018; b) la falta de adecuados controles por **el uso excesivo de decretos de necesidad y urgencia y de legislación delegada** por la Presidencia; c) **la inconstitucional reglamentación efectuada por la Ley 26.122** de los Decretos de Necesidad y Urgencia, **por la Ley 26.080** del Consejo de la Magistratura y **por la Ley 24.588** de los intereses del Estado Nacional en la Ciudad de Buenos Aires mientras siga siendo la Capital Federal; d) **la concesión de los llamados superpoderes en la Administración financiera y presupuestaria al Jefe de Gabinete de Ministros**, para la modificación del presupuesto, que lesiona una de las más importantes competencias del Congreso; e) **la práctica institucional de este último órgano**, ya que durante algunos períodos muy extensos, los Jefes de Gabinetes de Ministros no cumplieron con la obligación de hacerse presente una vez por mes alternativamente ante cada una de las Cámaras, sin que hubiese reacción institucional alguna del Congreso.

¹⁰² CSJN, A. M. Delfino y Cia s/ apelando de una multa impuesta por Prefectura Marítima, por infracción 117 del Puerto de la Capital, 20 de junio de 1927. Disponible en <http://www.sajj.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-am-delfino-cia-apelando-una-multa-interpuesta-prefectura-maritima-infraccion-al-art-117-reglamento-puerto-capital-fa27000002-1927-06-20/123456789-200-0007-2ots-eupmocsollaf>

Es así, que la Corte Suprema, antes de 1994, había reconocido al Congreso la facultad de delegar en el Poder Ejecutivo, ciertos aspectos ligados al contenido sustantivo de la ley. Sin perjuicio de ello, distinguió la delegación propia de la impropia.

La delegación propia, ha sido descalificada y por lo tanto se sostiene que no está habilitada por la Constitución, consiste en renunciar a una facultad exclusiva y propia para otorgarla a otro órgano constituido. Por su parte, la delegación impropia, por oposición a la delegación en sentido estricto, en la cual existe una verdadera transferencia de atribuciones, el legislador sin desprenderse de su facultad encomienda al Ejecutivo la determinación de aspectos relativos a la ley, según el juicio de oportunidad temporal y conveniencia para la aplicación de contenidos. Es exigible que el legislador establezca la materia, defina una concreta y precisa política legislativa y los criterios de implementación en la ley marco.

La legitimación de la emergencia es congruente con la noción de aquel Estado en el que impera la voluntad de la Ley y no la del gobernante de turno, y así lo establece la normativa Internacional¹⁰³, donde el criterio imperante es que “toda restricción a los derechos debe ser prescrita por ley, necesaria en una sociedad democrática, para proteger la seguridad nacional, la seguridad, el orden, la salud o la moral pública o los derechos o libertades de los demás” (Pinto, 1997).

Coincidimos con Antonio María Hernández (h), cuando expresa que, desde la Constitución Histórica de 1853, hasta nuestros días el PEN, ha utilizado los institutos de emergencia con absoluta discrecionalidad. Hasta 1994, fueron la intervención federal y el estado de sitio, recordemos en cuanto a la intervención federal “en más del 60 % de los 53 casos que tuvimos desde 1853, actuó por Decreto el Poder Ejecutivo. Ello significó el ejercicio de atribuciones exorbitantes por parte del Presidente, con evidente declinación de las funciones congresionales, a lo que se sumó una notable lesión a los derechos y garantías individuales. Tómese como sólo ejemplo el récord de extensión del estado de sitio decretado por la Presidente Martínez de Perón con fecha 6 de noviembre de 1974, que duró casi 9 años, pues rigió durante el posterior período de facto hasta el 28 de octubre de 1983”¹⁰⁴ (HERNÁNDEZ, 2020)

¹⁰³ Así lo establecen el Convenio Europeo, la Convención Americana, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Políticos, entre otros.

¹⁰⁴ Después de la Reforma constitucional de 1994, los institutos de emergencia, más utilizados fueron los decretos delegados y los DNU. Si bien, se dictaron DNU, desde 1853 hasta 1983, alrededor de 20 decretos, y durante la presidencia de Alfonsín, aproximadamente 10 decretos, destacándose el 1096/95 sobre el cambio de moneda del Peso por el Austral, hasta llegar a la Presidencia de Menem, que se caracterizó por un aumento tan impresionante de la cantidad de estos que se llegó a hablar de “gobierno por decreto”, expresión utilizada por Fernández Rubio y Goretti (1996).

Necesidad y Urgencia

Los DNU, son “normas de alcance general y abstracto dictadas excepcionalmente por el Presidente en el ámbito de facultades propias del Poder Legislativo y sin su previa autorización y cuya legitimidad constitucional está sujeta a las condiciones de validez que se determinen constitucionalmente” (AVALOS, 2011).

Con anterioridad a la Reforma de nuestra Carta Magna en 1994, nuestro más alto tribunal en el fallo Peralta¹⁰⁵ (1990), justifica el dictado de DNU no obstante carecer de permisión constitucional, en la interpretación “viva y dinámica” de la Constitución y en el hecho que la división de poderes no implica desmembramiento del Estado. Se refiere a la situación de emergencia, de descalabro económico generalizado y en la necesidad de actuar en consecuencia. Sujeta la validez al conocimiento del Congreso y a que éste no se oponga expresamente.

El Constituyente reformador, los incorpora en 1994, con ciertas restricciones que surgen del Art 99.inc.3:

El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.

Una de las cuestiones, que mayores controversias ha suscitado entre la doctrina administrativa y constitucional, ha sido la referida a la legitimidad de los “decretos de necesidad y urgencia”, por medio de los cuales el Poder Ejecutivo asume

¹⁰⁵CSJN Peralta Luis Arcenio c/ Estado Nacionales/ amparo. Disponible en <http://www.sajj.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-peralta-luis-arcenio-otro-estado-nacional-mrrio-economia-bcra-amparo-fa90000451-1990-12-27/123456789-154-0000-9ots-eup-mocsollaf>

facultades legislativas a raíz de situaciones de grave emergencia, aunque la propia Constitución establece límites materiales y formales, entre estos últimos, es que tales decretos deben ser sometidos a control de la Comisión Bicameral Permanente, que comenzó a funcionar, doce años después de la reforma con la sanción de la ley 26.122¹⁰⁶, en el año 2006.

La amplitud de las materias delegables y de las bases estándares inteligibles para su sanción, la fijación de plazos que se renuevan indefinidamente, el dictado de DNU en casi cualquier materia en supuestos de hecho que no satisfacían esos estándares seguidos de la falta de control de los requisitos procedimentales y de su amplia convalidación judicial, son datos que tornan letra muerta la prohibición general de que el Poder Ejecutivo, no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable emitir disposiciones de carácter legislativo y demuestran que las excepciones son la regla (SERRAFERO, 2005).

En la actualidad, a raíz de la emergencia sanitaria transitada desde que la Organización Mundial de la Salud, declaró pandemia, la epidemia provocada por el sars covid- 2, debemos reconocer que desde 1994 hasta la fecha, es la primera vez que estuvieron dadas las condiciones fácticas para la procedencia de tal normativa.

Coincidimos con Midón que admite que:

Retomando el examen constitucional de ahora, es indudable que se vive una extraordinaria situación de necesidad y urgencia que, entre otros remedios, exige legislar y hacerlo con prontitud. Todo, en un escenario en el que el Congreso no ha podido sesionar, digo esto más allá de la discusión de que como mínimo debió intentar reunirse. Es decir, que el órgano representativo del sistema ha estado impedido, por razones ajenas a su voluntad, de seguir los trámites ordinarios para la formación de la ley como lo exige el art. 99 inc. 3 de la ley mayor de la Nación (...) a veintiséis años de las sanciones del 94, los DNU que se han dictado por estos días satisfacen a pleno las exigencias constitucionales, especialmente el casi olvidado mandato de que para la producción de ese acto necesitado es indispensable que el Congreso estuviera impedido de legislar como creemos lo ha estado”. (MIDON, M. 2020)

Finalmente, en este contexto, aunque los poderes ejecutivos, son los órganos que tienen mayores competencias, para afrontar tan delicada situación, ello no significa que el Congreso y los otros cuerpos legislativos, Legislaturas y Concejos Deliberantes en nuestro Estado Federal, dejen de cumplir sus roles de aprobación y control de las medidas basadas en los institutos de emergencia.

Para ello, ahora más que nunca, los ejecutivos deberán mantener diálogos

¹⁰⁶ Argentina, Ley 26122, “Régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes”, sancionada dl 20 de julio de 2016. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/118261/norma.htm>

constantes con los órganos deliberativos. Una apropiada división del poder debe respetar y facilitar el dialogo entre el Ejecutivo y el Legislativo, y podrá aparecer como tercer poder, el Judicial, en caso de violación o afectación a derechos subjetivos o intereses legítimos.

Algunas conclusiones

En los tiempos actuales, la legislación de emergencia, específicamente los DNU, constituyen una amenaza al sistema de división del poder, propio del sistema democrático. En este sentido, en un régimen democrático, el concepto de Estado de Derecho refiere esencialmente a un sistema de reglamentación de derechos fundado en leyes de carácter general. Dichas leyes son creadas, por representantes elegidos por el pueblo por medio de un proceso de deliberación pública en el que mayorías y minorías tienen oportunidad de hacer valer sus distintos puntos de vista frente a la ciudadanía.

Por lo tanto, el Estado Democrático de Derecho se altera cuando la potestad de legislar se confiere a un órgano de carácter unipersonal y no deliberativo, como lo es normalmente la autoridad ejecutiva. Aunque es preciso observar, sin embargo, que los decretos legislativos no eliminan en forma absoluta los principios de separación de poderes. Si bien los mismos habilitan al ejecutivo para introducir cambios legislativos en forma unilateral, en ningún caso pueden permanecer como ley a futuro sin algún tipo de ratificación ex post de la asamblea legislativa. Las diferencias radican aquí en el tipo de ratificación que se requiere. Si la ratificación es tácita, basta la inacción de la legislatura para que el decreto quede convalidado. Si la ratificación es expresa, en cambio, es preciso el voto afirmativo de la legislatura para que el decreto permanezca a futuro como ley. La primera regla, le otorga al ejecutivo un margen mayor de discrecionalidad. (NEGRETTO, 2001:85)

La praxis ha demostrado que el Congreso, sea por acción o por omisión, a priori ha avalado los DNU, ello conlleva a que el presidencialismo sigue su avance en desmedro del equilibrio de poderes y generando fácticamente una propensión al autoritarismo que choca con la forma democrática de gobierno. Aunque estudios recientes, entre ellos el de Roberto Gargarella del año 2013, realizados en países de Latinoamérica provenientes del derecho constitucional comparado indican que la estructura del poder presidencial se ha mantenido intacta o ha tendido a fortalecerse. Por otro lado, análisis empíricos provenientes de la ciencia política señalan que, en comparación con épocas pasadas, el poder de los presidentes encuentra hoy mayores límites, como resultado de la creciente fragmentación partidaria que fuerza a los ejecutivos a negociar con partidos opositores en el Congreso para legislar. Ambas interpretaciones parten de una evaluación parcial tanto de las transformaciones constitucionales que han tenido lugar en la región como de las distintas dimensio-

nes que abarca la estructura y el ejercicio del poder presidencial. (NEGRETTO, 2018:132)

Bibliografía

Alberdi, Juan Bautista (1943), “*Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*”, Volumen V, Ediciones Estrada, Buenos Aires, p. 56.

Avalos, Eduardo, (2011),” *Los decretos de necesidad y urgencia en Argentina: desde 1853 hasta nuestros días*”- Disponible en <https://colegiosanluisrey.edu.ar/wp-content/uploads/2020/04/Material-de-Pol%C3%ADtica-y-Ciudadan%C3%A1Da-5%C2%BA-a%C3%B1o.pdf>

Bidart campos, Germán, “*Estamos enfermos de emergencia*”, ED, 140-154.

Bonnet, Alberto (2010), “*La metamorfosis del Estado argentino: ¿hacia una nueva forma de estado pos-neoliberal?*” en Actas del V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Bs. As. P. 3.

Bonvecchi, Alejandro; ZELAZNICK, Javier “*El impacto del poder del decreto Presidencial sobre el Comportamiento Legislativo*”. Disponible en <https://docs.google.com/file/d/0B97i90IIvq2MU0U3T3pVbVJsbW8/edit?pli=1>

Castells, Alberto, (2012), “*La institución presidencial en el sistema político argentino. Una plataforma de investigación. Razón y diseño*”. Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja, año VI, n° 9.

Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Matteo (1996), “*Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio de 1989-agosto de 1994)*”. Desarrollo Económico 36 (141): 443-474.

Hernández; Antonio María (h), (2020): “*Emergencias, orden constitucional y COVID-19 en Argentina*”. Disponible en <http://aadconst.org.ar/revistadigital/revista/es-1/>

Gargarella; Roberto, GUIDI; Sebastián (2016), “*Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina. Jurisprudencia y Doctrina: Una mirada igualitaria*”, Editorial La Ley, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, p. 17.

Gargarella; Roberto, (2017), “*El Presidencialismo en Debate*”, Revista Latinoamericana de Filosofía Política. Disponible en <http://rlfp.org.ar/el-presidencialismo-en-debate-por-roberto-gargarella/>

Mainwaring, Scott y SHUGART; Matheu (2011), “*Presidencialismo y Sistema de Partidos en América Latina*”, Disponible en <http://www.revistapostdata.com.ar/2011/12/presidencialismo-y-sistema-de-partidos-en-america-latina-sco>

tt-mainwaring-matthew-soberg-shugart/

Midón; Mario (2020), “*¿Que la medicina, no mate al paciente! Una pandemia que ha recuperado la constitucionalidad del DNU*”. Disponible en <http://aadconst.org.ar/revistadigital/revista/se-2/>

Negretto, Gabriel (2001), “*El constitucionalismo puesto a prueba: Decretos legislativos y emergencia económica en América Latina*”, disponible en <http://www.cervantesvirtual.com/obra/el-constitucionalismo-puesto-a-prueba-decretos-legislativos-y-emergencia-economica-en-amrica-latina-0/>

Negretto, Gabriel (2018), “*La reforma del presidencialismo en América Latina. hacia un modelo híbrido*”. Disponible en <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/14/13>

Negretto, Gabriel (2013), “*Los orígenes del presidencialismo en América Latina: un estudio sobre el proceso constituyente argentino (1853-1860)*”. Disponible en <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/14230/1/REXTN-RLPC07-06-Negretto.pdf>

O’donnell, Guillermo (1997), “*Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*”, Capítulo 10 ¿Democracia delegativa?, Editorial, Paidòs, 1ª Edición, Buenos Aires.

Perez Hualde, Alejandro, (2020): “*La urgencia en el marco de las emergencias*” disponible en <http://aadconst.org.ar/revistadigital/revista/se-2/>. Consultado mayo de 2020

Pinto, Mónica (1997), “*Tema de Derechos Humanos*”, Editorial Del Puerto, Buenos Aires.

Sarrafero, Mario, (2005), “*Exceptocracia, ¿Confín de la Democracia? Intervención federal, Estado de Sitio y decretos de necesidad y urgencia*”, Lumieri, Buenos Aires.

Sarrafero; Mario, (2013) “*Tres Reformas Institucionales del Kirchnerismo*”. Disponible en https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/27627/CONICET_Digital_Nro.25f299be-6472-43bf-bea2-ea94a52cb1f0_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Torres Molina, Ramón (2001), “*Absolutismo Presidencial. Decretos de necesidad y urgencia*”. Editorial Ediar, Buenos Aires.

Legislación

Constitución Nacional, Producciones Mawis, 2006.

Argentina, Ley 26122, “Régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes”, sancionada el 20 de julio de 2016. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/118261/norma.htm>

Jurisprudencia

CSJN, A. M. Delfino y Cia s/ apelando de una multa impuesta por Prefectura Marítima, por infracción 117 del Puerto de la Capital, 20 de junio de 1927. Disponible en <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-am-delfino-cia-apelando-una-multa-interpuesta-prefectura-maritima-infraccion-al-art-117-reglamento-puerto-capital-fa27000002-1927-06-20/123456789-200-0007-2ots-eupmocsollaf>

CSJN Peralta Luis Arcenio c/ Estado Nacional s/ amparo. Disponible en <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-peralta-luis-arcenio-otro-estado-nacional-mrrio-economia-bcra-amparo-fa90000451-1990-12-27/123456789-154-0000-9ots-eupmocsollaf>

La “Verdad Material” versus “La Tutela Administrativa Efectiva” y la ponderación de principios como solución de esta tensión

Francisco Mariano Sabalua¹⁰⁷

Introducción

En el presente trabajo intentaremos responder algunos interrogantes sobre cómo se resuelven algunas tensiones entre principios y valores jurídicos que se dan dentro de los procedimientos disciplinarios, particularmente entre el valor o principio de la “verdad real” o “material” que persiguen estos procedimientos con el principio o la garantía del “debido proceso” adjetivo o lo que modernamente se llama la “tutela administrativa efectiva”.

El tema será abordado valiéndonos de la teoría general del derecho del trialismo, como marco teórico, según los conceptos desarrollados por los autores Goldschmidt y Ciuro Caldani.

Previo a todo para entender nuestro enfoque vamos a explicitar algunos presupuestos teóricos.

Que es un Procedimiento Disciplinario

El procedimiento disciplinario es aquel mediante el cual se manifiesta la potestad disciplinaria de la Administración Pública. Esta potestad tiende al aseguramiento del ordinario desenvolvimiento de la función administrativa y, en consecuencia, de la conservación el valor orden indispensable en cualquier tipo de

¹⁰⁷ El autor es Director del CEC (Centro de Estudios Constitucional, Políticas Públicas y Gobernanza) Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN).

organización administrativa, sin perjuicio de proyectarse en la sociedad que demanda por un plantel de personal administrativo competente y honesto.

La potestad disciplinaria que se ejercita en el procedimiento disciplinario es, al igual que el poder coactivo del derecho penal, una manifestación del *ius puniendi*, esto es la facultad de castigar que tiene el Estado, restringiendo derechos a los ciudadanos frente a la comisión de un ilícito o una infracción a la norma jurídica (ZINGARETTI, 2011)

La doctrina tradicional distinguía respecto de la potestad sancionadora administrativa y el poder coactivo penal como dos ámbitos separados con un régimen diferente, basado ello principalmente en que ambos perseguían una finalidad distinta. Así, sostenían que el poder sancionador administrativo perseguía asegurar la organización interna de la administración y la eficacia de su actuar, mientras que el poder coactivo penal perseguía la seguridad de las personas y los bienes (GUTIERREZ COLANTUONO, Pablo y JUSTO Juan B. (Colaborador), 2010, p. 157)

En función de tal distinción la doctrina y la jurisprudencia más tradicional (V. CSJN, “Pereiro de Buodo” (1987)) sostenían que el poder disciplinario administrativo se encuentra menos limitado por principios y garantías que el poder coactivo penal. Si bien entendían que por tratarse de dos ámbitos- el poder sancionador administrativo y el poder coactivo penal- de ejercicio del *ius puniendi* corresponde extender la aplicación de algunos principios y garantías del proceso penal al procedimiento disciplinario administrativo, no obstante, consideraban que, puesto que en la potestad sancionadora administrativa el objetivo es asegurar la eficacia de la acción de la Administración, se admite, entonces, una mayor discrecionalidad en el ejercicio de dicha potestad, y, consecuentemente, respecto de ésta no rigen los mismos principios y garantías que limitan el *ius puniendi* en el proceso penal (ZINGARETTI, 2011).

Sin embargo, actualmente se reconoce que hay principios o garantías que ya no son exclusivos del ámbito penal, sino de aplicación a toda la actividad desarrollada por el Estado. Algunas garantías que antaño eran catalogadas como propias del proceso penal se han convertido en principios generales de todo tipo de procedimiento y proceso, tal la garantía del debido proceso legal (Ivanega, 2010).

Pues los tratados de derechos humanos marcan un contenido jurídico que debe estar presente en todas las manifestaciones de la actividad estatal, tal como surge claramente del art. 8 CADH. Y, por ende, son aplicables tales principios y garantías también a los procedimientos administrativos disciplinarios.

El Trialismo Jurídico y su Visión de la Justicia

Tratándose nuestra cuestión de un tema axiológico nos es muy útil adentrarnos en el pensamiento de la teoría jurídica trialista sobre la justicia.

Sostiene originariamente la teoría trialista del Goldschmidt que la justicia es el valor máximo al que aspira a realizar el derecho, pudiéndose caracterizar tanto en sentido objetivo como subjetivo, así:

La justicia en sentido objetivo, es..., el reparto de todos los bienes y de todos los males repartibles entre todos y cada una de las personas, por repartidores, según los criterios de la ley natural y de la ley humana, y de modo más amplio, la distribución de objetos repartibles entre hombres y entes personales en virtud de determinados criterios. La justicia en sentido subjetivo, es, según la clásica definición de Ulpiano, la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo suyo. (GOLDSCHMIDT, 1986, pág. 18)

La justicia es el valor superior del mundo jurídico, considerándose la justicia relacionada con las adjudicaciones humanas, diversa de la justicia divina, que excede el marco jurídico. (CIURO CALDANI, 2000, págs. 50 y ss)

Los valores son *entes ideales exigentes* – contienen un “deber ser ideal” --; y son exigentes en razón de exigir su realización - considerándose como erróneas tanto la teoría de la auto-ejecutoriedad de los valores como la esbozada por el relativismo- (GOLDSCHMIDT, 1996, pág. 370), con lo cual el “deber ser ideal” pasa a ser contemplado como “deber ser aplicado”. Proponemos, en cambio, siguiendo una postura trialista constructivista (propia de Ciuro Caldani) considerar al ente ideal exigente “justicia” y a los otros valores como idealidades “construidas”, enfatizando que también apoyándose en lo construido la dimensión dikelógica tiene una idealidad diferenciada de la realidad social y de las normas¹.

Así, nos señala Ciuro Caldani que:

...Aunque no se sostengan la objetividad ni la “naturalidad” es posible aprovechar las enseñanzas trialistas respecto de la dikelología sobre esta otra base, incluso estamos firmemente convencidos de que la gran mayoría de los aportes del método dikelógico sirven para cualquier tipo de pensamiento acerca de la justicia, sea cual fuere el contenido que se asigne a sus exigencias. La apertura al “ser” de la realidad social de la vida, producida en la dimensión sociológica, se contempla aquí con la atención a su “deber ser” de justicia”(CIURO CALDANI, 2000, págs. 50 y ss).

Pues “al hilo de las diversas valoraciones los hombres llegamos a inducir criterios generales de valor” (GOLDSCHMIDT, 1996, pág. 398), buscándose fijar criterios generales

orientadores que simplifiquen las valoraciones. El criterio orientador por excelencia es el *“Principio Supremo de la Justicia que consiste en que se asegure a cada cual la esfera de libertad necesaria para que se transforme de un individuo en una persona, en otras palabras: para que se personalice”* (GOLDSCHMIDT, 1996, pág. 398).

Transversalidad Jurídica del Tema a la Luz de la Teoría General

Nuestra cuestión acerca de cómo pueden integrarse ambos principios jurídicos en juego- “verdad material” y “tutela administrativa efectiva”- en un procedimiento disciplinario posee **cierta transversalidad**, en tanto involucra requerimientos de justicia de distintas ramas jurídicas, y no sólo del derecho administrativo (CIURO CALDANI, 1998, p. 51 y ss).

Con relación a la cuestión que analizamos, destacamos que ella posee aspectos no solo propios del derecho administrativo, sino que también se vinculan al derecho internacional, y también constitucional, de los derechos humanos, al derecho laboral y al derecho procesal.- especialmente el derecho procesal penal.-

Debemos considerar los requerimientos especiales de justicia del derecho administrativo, siendo la rama jurídica que más se halla involucrada en la cuestión. Con relación a ello tengamos en cuenta que si bien atiende al bien común, y a los valores relativos de orden y previsibilidad, se halla iluminado por la justicia desde el derecho constitucional¹⁴, y por ende debe perseguir también una armonía o equilibrio entre el ejercicio de prerrogativas o potestades públicas (como el principio de autotutela) por parte de la Administración y la protección de derechos (garantías o libertades públicas) de la esfera de libertad de los particulares (CASSAGNE, 1998, pp. 131 y ss.).

Dilucidar nuestra cuestión puede ser fundamental para el imperio del Estado constitucional democrático y social de derecho, ya que en algunos procedimientos disciplinarios como el sumario administrativo puede afectarse la estabilidad real del agente. Esta es una garantía instrumental, en tanto que la legitimidad y eficacia del desempeño en la función pública dependen también de la imparcialidad o independencia y su sujeción a la ley del funcionario frente al gobernante de turno (y sus posibles abusos), que peligran cuando se afecta la estabilidad laboral del agente estatal, tal como acontece con una sanción que se imponga no respetando la garantía del “debido proceso” o la tutela administrativa efectiva.

También podemos vislumbrar que en los procedimientos disciplinarios hay exigencias de justicia propias del derecho internacional (supra-constitucional) y

constitucional de los derechos humanos: el valor humanidad, que implica que el ser humano debe tomarse como un fin en sí mismo- la plenitud humana o el ser cabal de nuestro ser- y no puede mediatizarse bajo pretexto de ningún fin, por muy loable que éste sea (ej. “la verdad real” o el “bien común”) CIURO CALDANI, 1992)

Son muchas las formas en que puede afectarse en un procedimiento disciplinario la dignidad humana del agente estatal, ej. si de alguna forma se aplica arbitrariamente, como puede ser no sujetándose a las reglas del debido proceso, sanciones o incluso medidas provisionales como suspensiones preventivas, afectándose así las condiciones dignas del trabajo: remuneración justa, no discriminación, etc.

También en éstos procedimientos deben atenderse exigencias de justicia del derecho laboral como es la protección del trabajador (MASCITTI, 2009, p. 63 y ss.) y que se manifiesta, entre otras cosas, en el principio protectorio (RODRIGUEZ MANCINI, 1994, p. 1131).

Otra rama jurídica que se halla involucrada y es muy importante es el derecho procesal, que se ocupa del proceso como la forma justa del reparto autoritario y de asegurarla audiencia jurisdiccional. En nuestra cuestión interesan particularmente los requerimientos de justicia del derecho procesal penal que actualiza el derecho penal al imponer la pena al culpable y al absolver al inocente. Esta última rama es atendible por vía de la analogía atento que la potestad disciplinaria que se ejerce mediante el sumario es también manifestación del jus puniendi (como el derecho penal) y por ende existen principios o garantías del derecho procesal penal- como el debido proceso legal y sus reglas- que son plenamente aplicables a todo procedimiento disciplinario (según fundamentos que veremos más abajo)

La Diferencia entre Reglas y Principios según Alexy

Como en éste trabajo vamos a centrarnos exclusivamente en la tensión entre dos principios: “la verdad real, o material” y “el debido proceso adjetivo” o “la tutela administrativa efectiva”, debemos adentrarnos en la diferencia entre reglas y principios jurídicos.

Alexy nos enseña respecto de la diferencia entre reglas y Principios, que las primeras son normas que obligan, prohíben o permiten algo definitivamente. Se aplican mediante la subsunción. Si la regla es válida debe hacerse exactamente lo que ella exige. En cambio, los segundos son normas que mandan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades fácticas y jurídicas.

Respecto de los principios nos dice Alexy:

Por lo tanto los principios son mandatos de optimización. Como tales son caracterizados por el hecho de que pueden cumplirse en diferentes grados y que la medida de su cumplimiento depende no sólo de las posibilidades fácticas sino también de las jurídicas. Las posibilidades jurídicas se determinan, aparte de por reglas, esencialmente por principios opuestos. Por ésta razón, los principios, cada uno tomado por sí, siempre contienen un mandato prima facie. La determinación de la debida medida de cumplimiento de un principio, relativa a las exigencias de un principio opuesto, es la ponderación. Por esta razón la ponderación es la forma específica de aplicación del principio (ALEXY, 1993, p. 130).

La Ley de la Ponderación para Resolver Tensiones entre Principios

Dicha ley de ponderación es enunciada por Alexy así “cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro” (ALEXY, 1993, p. 130).

Al respecto nos explica Chaumet que la ponderación forma parte del principio de proporcionalidad, y éste se conforma a su vez por otros 3 subprincipios: el de idoneidad, el de necesidad y el de proporcionalidad en sentido estricto (CHAUMET, 2017, p. 234).

Nos enseña Alexy que los dos primeros principios- idoneidad y necesidad- refieren a la optimización relacionada con aquello que es fácticamente posible; y en cambio el tercero- de proporcionalidad en sentido estricto- se enfoca en la optimización de las posibilidades jurídicas, las que son definidas por principios contrapuestos.

Dice Alexy:

La ponderación no es más que la optimización relativa a principios contrapuestos. Por lo tanto, el tercer subprincipio se puede expresar mediante la siguiente regla: cuanto mayor sea el grado de insatisfacción o de detrimento de un derecho o de un principio, mayor debe ser la importancia de satisfacer el otro”²⁰. (ALEXY, 1993, p. 150)

Siendo que tanto el principio de verdad material como la tutela administrativa se tratan de principios y no de reglas nos servirán ambos para interpretar normas, o aún elaborar normas frente a lagunas normativas, del procedimiento disciplinario en el caso concreto.

La tensión entre la “Verdad Material” y la “Tutela Administrativa Efectiva”

Si bien en el marco del procedimiento disciplinario pueden existir distintos principios que colisionan en algún caso concreto con el principio del debido proceso o la tutela administrativa efectiva- como pueden ser el principio de auto-tutela (la presunción de delegitimidad y la ejecutoriedad de que goza en principio un acto sancionatorio), el principio de oficialidad y la parcialidad del órgano instructor que puede ser juez y parte- nos centraremos aquí únicamente en la tensión que puede darse en el caso concreto entre el principio de “Verdad material (o real)” y el principio de “tutela administrativa efectiva (o debido proceso legal en sede administrativa)” y los requerimientos de justicia a que atiendencada uno.

En lo que refiere a la potestad disciplinaria que se ejerce en cualquier procedimiento disciplinario debemos considerar su finalidad: tal es la preservación y en la autoprotección de la organización administrativa, en el correcto funcionamiento de los servicios administrativos y es específica de la relación que vincula a los agentes públicos con la Administración Pública (ZINGARETTI, 2011).

Por ello es que en todo procedimiento disciplinario, incluido el sumario administrativo, en virtud de del interés público que persigue la Administración pública al actuar, **rige el principio de verdad material** por el cual el Estado por medio del procedimiento persigue el conocimiento de la verdad real (es decir, material) y no simplemente la verdad formal según los planteos, argumentos, hechos o derecho alegado por las partes y volcados en el expediente administrativo (BALBÍN, 2018, p. 752).

La Administración en un procedimiento administrativo disciplinario persigue la verdad material porque debe atender los valores del bien común- al orden y la previsibilidad- y al correcto funcionamiento de los servicios administrativos (CASSAGNE, 1998, pp. 131 y ss.).

Sin embargo, debemos considerar otros valores y principios jurídicos que a veces resultan opuestos al de verdad material, que provienen del propio derecho administrativo y de las demás ramas jurídicas- el derecho constitucional y supranacional de los derechos humanos, el derecho laboral y el derecho procesal (principalmente el procesal penal)- involucradas en la cuestión que analizamos. Particularmente, en nuestro análisis consideraremos la tensión que se produce con el debido proceso o la tutela administrativa efectiva, que deberá resolverse en el caso concreto.

Consideramos que el propio mandato de alcanzar la “verdad real” debe ser relativizado, en el sentido de sincerar sus propios límites facticos o gnoseológicos.

Si bien Goldschmidt seguía una postura “realista genética “con relación a la verdad y la justicia como valores a ser “descubiertos” en el sentido de probar su carácter objetivo (GOLDSCHMIDT, 1996, pag, 369) optamos por la postura “cons-

tructivista” de Ciuro Caldani respecto de la verdad en el sentido que su objetividad es indemostrable, porque nadie ha podido salirse de sí para conocer algo exterior, pero si es posible estable por un pacto “*la referencia a un “objeto” que tendrá los alcances que nosotros le demos, sin establecer si ese objeto existe sólo “en nosotros” o también “fuera” de nosotros*” (CIURO CALDANI, 2000).

En un sentido similar se ha expresado Ferrajoli al hablar de la verdad procesal como verdad aproximativa: “*La imposibilidad de formular un criterio seguro de verdad de las tesis judiciales depende del hecho de que la verdad «cierta», «objetiva» o «absoluta» representa siempre la «expresión de un ideal» inalcanzable.*”(FERRAJOLI, 1995, pag 50)

Por ello consideramos que la verdad “no se descubre” y sino que se “construye” conforme determinadas pautas pactadas, dentro de las cuales en el marco de un procedimiento disciplinario no se puede obviar el principio o la garantía del debido proceso, sino que debe ser integrado junto al principio de verdad material.

Antiguamente cuando existían metas “fuertes” (como la santidad) y la verdad se concebía como absoluta era más fácil legitimar cualquier método o proceso para alcanzar la verdad, incluso la tortura, pero en la actualidad las metas se han debilitado y adquieren mayor fuerza las formas o procesos, de manera que no se puede prescindir de ellos. A puntotal que en materia de derechos humanos se reconoce que existe un derecho “al proceso” (CIURO CALDANI, 1998, págs. 23/24).

La Dra. Ivanega señala que: si bien el principio de verdad material posee una alta jerarquía en todo procedimiento disciplinario no puede entrar a colisionar en el caso concreto con la garantía de la defensa en juicio o con la tutela administrativa efectiva, y lo ilustra muy bien explicando cómo se resuelve esta tensión en los procedimientos disciplinarios con la prohibición de la reformatio in pejus. Se infiere que ambos principio: verdad material y debido proceso deben ser integrados en cada caso concreto (IVANEGA, 2010)

La garantía del debido proceso atiende al valor jurídico supremo Humanidad- esto es el deber ser cabal de nuestro ser o la plenitud humana-, pues implica que la persona no sea objeto del proceso sino sujeto del mismo, que no sea un medio sino un fin en sí mismo.

Consideramos que la tutela administrativa efectiva debe prevalecer en el caso concreto y ser un límite respecto de otros principios del procedimiento disciplinario, como el de verdad material que aquí analizamos. Pues se halla en juego en ésta tensión el valor “humanidad”, que incluso es superior al valor “verdad”; y siendo la “humanidad” un valor supremo del derecho no puede ser subvertido en aras de un valor relativamente inferior a aquel como es “la verdad”. El fin- por muy loable que sea, como la verdad- no justifica cualquier medio, como sería un procedimiento disciplinario que no respete la garantía del debido proceso legal (CIURO CALDANI, 1995).

La razón de ponderar la “tutela administrativa efectiva” como un principio superior al principio de “verdad material” constituye una cuestión ética que resuelve una cuestión central de todo procedimiento disciplinario: si habremos de tratar al agente imputado como un objeto de prueba o un sujeto de derecho. Por lo tanto, un juicio respetuoso de las garantías fundamentales de los sujetos implicados, es decir, un proceso que privilegie las formas por sobre las metas, no puede ser controvertido por su resultado.

Entonces tenemos que la Administración Pública cuando lleva adelante un procedimiento disciplinario debe atender al bien común- al correcto funcionamiento de los servicios administrativos- y perseguir alcanzar la “verdad real” de lo acontecido, pudiendo incluso tomar medidas provisionales al instruir un sumario administrativo que de alguna forma restringen derechos humanos fundamentales, que aseguren la eficacia de la resolución que puede recaer y el éxito de la investigación, como la suspensión preventiva o el traslado (IVANEGA, 2010)

Sin embargo, debemos tener en cuenta que existen- tal como venimos diciendo- otros valores y principios jurídicos que pueden ser opuestos en el caso concreto y dicha tensión debe resolverse al momento de la aplicación del derecho.

En lo axiológico (o dikelógico), debemos considerar los valores que inspiran el derecho administrativo en un régimen humanista- Goldschmidt (1978)-. Según lo ha explicado Ciuro Caldani (1999), en lo que hace a los requerimientos específicos de justicia del derecho administrativo destaco que si bien atiende al bien común, y a los valores relativos de orden y previsibilidad, se halla iluminado por la justicia desde el derecho constitucional y por ende debe perseguir- siguiendo a Casagne (1998)- también una armonía o equilibrio entre el ejercicio de prerrogativas o potestades públicas por parte de la Administración y la protección de derechos (garantías o libertades públicas) de la esfera de libertad de los de los administrados. Pero sobre todo- siguiendo a Ciuro Caldani (1992)- en un régimen humanista nuestro derecho administrativo debe atender al valor humanidad- el deber ser cabal de nuestro ser o plenitud-, que conlleva considerar la dignidad humana de la persona, ya que los seres humanos al decir de Kant somos fines en sí mismos y no meros medios, cualquiera sea el fin loable que se persiga- ej. la verdad o el bien común.

Tal como mencionamos en nuestra cuestión hay también exigencias de justicia del derecho constitucional y supra-constitucional de los derechos humanos, aquí también insistimos con mayor razón aun en la superioridad del valor humanidad- el deber ser cabal de nuestro ser (o plenitud) (CIURO CALDANI, 1992)-, considerando la dignidad del agente estatal que siendo “fin en sí mismo” y no “mero medio para otro fin” no puede ser sacrificado en aras de satisfacer ninguno de los fines del Estado por muy loables que ellos sean³⁰ (CIURO CALDANI, 1995).

También intervienen exigencias de justicia del derecho laboral, como la protección del trabajador (RODRIGUEZ MANCINI, 1994, p. 1131)- consideran-

do la dignidad del trabajo como actividad humana creadora y no mera mercancía. El principio protectorio, de consagración constitucional (art. 14 bis CN), tiene como fin mantener el equilibrio entre quienes están vinculados por un contrato de trabajo en atención a la diferencia de fuerzas que media entre los empleadores y los obreros CIURO CALDANI, 1998, pp. 51 y ss.)

En nuestra cuestión interesa particularmente los requerimientos de justicia del derecho procesal penal que actualiza el derecho penal al imponer la pena al culpable y al absolver al inocente. El derecho procesal se ocupa del proceso como la forma justa del reparto autoritario y de asegurar la audiencia jurisdiccional.

Esta última sub-rama es atendible por vía de la analogía atento que la potestad disciplinaria que se ejerce en el procedimiento disciplinario es también manifestación del jus puniendi como el derecho penal y por ende existen principios o garantías del derecho procesal penal que son plenamente aplicables al sumario administrativo.

Es pertinente una cita de la autora MEROI quien nos dice que

...Es importante reconocer la forma del reparto jurisdiccional, apreciando el grado de audiencia posible y cuál se produce en realidad. El juez verdaderamente tal «escucha», con más o menos colaboración de los interesados, los hechos y el Derecho sobre los que ha de resolver (...) La relación entre la forma procesal y los objetos que se adjudican según el Derecho de fondo es a veces muy tensa. La forma ha de conducir al fondo, pero éste no puede ser sin la forma. Nada de esto ha de llevar, sin embargo, al desconocimiento de que, sobre todo en épocas como la actual, en algunas áreas, como la de los derechos humanos, el proceso adquiere —por lo menos discursivamente— gran significación, al punto de alcanzar el núcleo del concepto jurisdiccional. Existe un muy relevante derecho al proceso (MEROI, 2005).

Notas comunes al Proceso Penal y el Procedimiento disciplinario: el Jus Puniendi y el Debido Proceso Legal

La potestad disciplinaria que se ejercita en el procedimiento disciplinario es, al igual que el poder coactivo del derecho penal, una manifestación del ius puniendi, esto es la facultad de castigar que tiene el Estado, restringiendo derechos a los ciudadanos frente a la comisión de un ilícito o una infracción a la norma jurídica (GUTIERREZ COLANTUONO, Pablo y JUSTO Juan B. (Colaborador), 2010)

La doctrina tradicional distinguía respecto de la potestad sancionadora administrativa y el poder coactivo penal como dos ámbitos separados con un régimen

diferente, basado ello principalmente en que ambos perseguían una finalidad distinta. Así, sostenían que el poder sancionador administrativo perseguía asegurar la organización interna de la administración y la eficacia de su actuar, mientras que el poder coactivo penal perseguía la seguridad de las personas y los bienes³⁵. (GUTIERREZ COLANTUONO, Pablo y JUSTO Juan B. (Colaborador), 2010)

En función de tal distinción la doctrina y la jurisprudencia más tradicional- CSJN, “Pereiro de Buodo” (1987)- sostenían que el poder disciplinario administrativo se encuentra menos limitado por principios y garantías que el poder coactivo penal. Si bien entendían que por tratarse de dos ámbitos- el poder sancionador administrativo y el poder coactivo penal- de ejercicio delius puniendi corresponde extender la aplicación de algunos principios y garantías del proceso penal al procedimiento disciplinario administrativo, no obstante, consideraban que, puesto que en la potestad sancionadora administrativa el objetivo es asegurar la eficacia de la acción de la Administración, se admite, entonces, una mayor discrecionalidad en el ejercicio de dicha potestad, y, consecuentemente, respecto de ésta no rigen los mismos principios y garantías que limitan el ius puniendi en el proceso penal (ZINGARETTI, 2011).

Sin embargo, actualmente se reconoce que hay principios o garantías que ya no son exclusivos del ámbito penal, sino de aplicación a toda la actividad desarrollada por el Estado. Algunas garantías que antaño eran catalogadas como propias del proceso penal se han convertido en principios generales de todo tipo de procedimiento y proceso, tal la garantía del debido proceso legal (IVANEGA, 2010)

Pues los tratados de derechos humanos marcan un contenido jurídico que debe estar presente en todas las manifestaciones de la actividad estatal, tal como surge claramente del art. 8 CADH.

Así lo ha interpretado la Corte IDH en “Baena, Ricardo y otros - 270 trabajadores v. Panamá” al sostener:

“...Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la Administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas... En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la Administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la Administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la Administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso” (Corte IDH, “Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá“, 2001)

Desde este enfoque, la distinción mencionada entre proceso penal y procedimiento administrativo es puesta en crisis, sobre la base de que no corresponde atender al bien perseguido sino al derecho individual en juego. Por eso, toda privación de un derecho frente un hecho ilícito es expresión del *ius puniendi*, lo que obliga a aplicar las garantías previstas para proteger a los individuos contra los eventuales excesos en el ejercicio del poder. Entonces, las garantías se activan respecto del derecho comprometido y no del fin que busca el Estado (IVANEGA, 2011). De esta forma, “la afectación de un derecho es el común denominador para la activación de una garantía procedimental, independientemente de la distinción que pueda profesarse entre el *ius puniendi* administrativo y el penal” (GUTIERREZ COLANTUONO, Pablo y JUSTO Juan B. (Colaborador), 2010).

Por ello, las reglas del debido proceso legal, tales como la presunción de inocencia, el plazo razonable, comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada, concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa, la existencia de un órgano judicial revisor de la decisión, son aplicables ampliamente como límites jurídicos dentro de los procedimientos disciplinarios, particularmente en el sumario administrativo.

La adecuada aplicación de estas garantías obliga necesariamente a una amplia reformulación de muchos regímenes sancionadores y una urgente adaptación de nuestro derecho infra-constitucional a los parámetros de los tratados internacionales de DD HH (GUTIERREZ COLANTUONO, Pablo y JUSTO Juan B. (Colaborador), 2010)

Se exige que la Administración se adecue a éstas reglas del debido proceso legal y abandone tendencias habituales, tales como poner- directa o indirectamente- en cabeza del ciudadano la carga de la prueba de su inocencia, conferir exiguos plazos para formular descargos, imponer crónicas obstaculizaciones al acceso al expediente, enfrentar a la persona a imputaciones que no se hallan correctamente descritas en su base fáctica y jurídica, entre otros errores que nos muestran la urgente necesidad de lograr la incorporación efectiva de las garantías analizadas al ámbito procedimental administrativo (GUTIERREZ COLANTUONO, Pablo y JUSTO Juan B. (Colaborador), 2010)

La Ponderación Aplicada a la Solución de la Tensión entre “Verdad Material” y “Tutela Administrativa Efectiva”

Tal nos dice Chaumet “en el caso concreto se exigirá consideraciones axiológicas, elecciones o preferencias del aplicador, lo que implica el reconocimiento del elemento valorativo. La preferencia está vinculada con una alternativa elegida como mejor y ello involucra una valoración. Quien juzga es la garantía última e imprescindible de que los valores, y en lugar destacado la justicia, sean apreciados en todas sus exigencias”. (CHAUMET, 2017, p. 291).

Esta tensión entre el principio de “verdad material” y el principio-garantía de la “tutela administrativa efectiva” puede ilustrarse mejor con un caso concreto sobre la imposición arbitraria a un agente de una suspensión preventiva.

Con la finalidad de alcanzar de forma más eficaz la verdad la verdad en un sumario administrativo la Administración puede decretar la suspensión preventiva a un agente ante “hechos graves”. Se trata, pues, de buscar la verdad material adoptando las medidas necesarias, pero menos gravosas, para el investigado, de modo de garantizar la tutela administrativa efectiva como manifestación en sede administrativa de la garantía de defensa del artículo 18 de la Constitución Nacional (IVANEGA, 2011). En suma, de ser indispensable una medida cautelar, ésta será el traslado, que es la menos gravosa. Sólo cuando el traslado sea imposible o la gravedad del hecho lo aconseje, procederá la suspensión (CANDA, 2012, p. 329)

En ese orden de ideas, ha sostenido la Procuración del Tesoro de la Nación que tanto la suspensión preventiva como el traslado “*tienen por finalidad asegurar el éxito de la investigación en cuanto a la reunión de la prueba*” (PTN, Dictámenes 236:651 y 241:2197). Con ello se busca impedir que la permanencia en funciones del agente (en el traslado el agente cumple sus tareas en otro lugar) pueda ser un obstáculo para el esclarecimiento del hecho, es decir que se pueda dispersar la prueba o entorpecer la investigación (CANDA, 2012, p. 330).

Nos valemos de un caso judicial para revelar la tensión entre ambos principios “verdad material” y “tutela administrativa efectiva” y como puede resolverse mediante la ponderación.

El caso es “M. A. E. A. c/ Estado Nacional (A.F.I.P.)” de la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba Sala A, de fecha 28 de febrero de 2011. Conforme dicho decisoria AFIP tuvo que reincorporar como agente permanente a un empleado que estuvo 17 años suspendido preventivamente en sus funciones.

Dijo allí aquel tribunal que:

...La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en forma pacífica que en la presunción de inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada.... se advierte que el comportamiento de la Administración al dejar transcurrir casi dieciséis años desde el dictado de la suspensión preventiva se torna ilegítimo, quebrantando el derecho de defensa y contrariando los principios rectores que deben iluminar el proceso administrativo de investigación sumaria como la objetividad, la razonabilidad y la justicia...El suscripto no puede soslayar que cuando la suspensión de un agente público se prolonga en el tiempo pierde su naturaleza accesorio, instrumental y cautelar para tornarse en cuanto al exceso en una sanción o pena anticipada, vulnerándose no sólo el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas contenido en los textos constitucionales y en los tratados internacionales de derechos humanos en relación a la tutela administrativa efectiva (art. 8 y 25 del Pacto de San José de Costa Rica - Ley N° 23.054), sino también el principio de razonabilidad antes mencionado que debe servir de fundamento inmediato o mediato a las decisiones de la Administración..

Y cita a la Corte Nacional

...El derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva (arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 8° y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2° inc. 3° aps. a y b, y 14 inc. 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, . supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia a lo que cabe agregar, ante las autoridades administrativas competentes y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes (Fallos: 310:276 y 937; 311:208) y que refiere, por sobre todas las cosas que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso o procedimiento conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia o decisión fundada (Fallos: 310:1819.)

Chaumet nos explica que cuando colisionan razones axiológicas- como la justicia del “debido proceso” con la transparencia en búsqueda de la “verdad real”- al justificar una decisión se establecerá una relación de precedencia condicionada, es decir, se indicarán las condiciones bajo las cuales una razón precede a la otra.

Las categorías trialistas son una herramienta para efectuar dicha precedencia. Y ello permitirá alcanzar conclusiones aceptables, aun cuando no lleguen a ser verdaderas en el sentido objetivo que solía darse a la verdad. Y en tal sentido, nos dice Chaumet “...conforme a los desarrollos de la teoría trialista existen relaciones de coadyuvancia o de secuestro en el material estimativo de los valores, que permiten comprender el caso judicial... (CHAUMET, 2017, p. 291).

La ponderación no es más que la optimización relativa a principios contrapuestos: cuanto mayor sea el grado de insatisfacción o de detrimento de un derecho o de un principio, mayor debe ser la importancia de satisfacer el otro. En el caso que usamos a modo de ejemplo es claro que el debido proceso (con su consecuencia la presunción de inocencia) y la dignidad de la persona humana imputada en un procedimiento disciplinario están por encima del interés en alcanzar la pretendida “verdad real”. No puede la primera sacrificarse en el altar de la segunda pues se incurriría en una pretensión totalitaria- y una subversión de valores- ajena al régimen humanista previsto en el Estado social, democrático y constitucional de derecho.

Tal nos dice Chaumet *“la apertura a la realidad social y la elección entre opciones que habitualmente exigen estos casos hace que las preferencias se justifiquen en razones valorativas, supone el reconocimiento de los valores que están en juego. La teoría de los principios de Alexy permite aprehender en un lenguaje deontológico todo lo que puede decirse en una terminología axiológica”* (CHAUMET, 2017, p. 291).

Conclusiones

Consideramos que la tensión aquí analizada, entre los principios de verdad material y de tutela administrativa efectiva, debe ser contemplada a la luz del requerimiento axiológico que importa el régimen humanista por el que opta nuestra Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos de jerarquía supranacional.

Nos enseña Chaumet- siguiendo al trialismo- que para que un régimen pueda ser considerado justo debe ser humanista, tomando a cada ser humano como un fin en sí mismo, único, en igualdad de condiciones con los demás y como parte de la comunidad. Tales exigencias humanistas de unicidad, igualdad y comunidad deben atenderse de modo equilibrado.

Lo contrario sería caer en totalitarismos, tomando al individuo como medio para otros fines, sean los propios de del juez, de terceros o de la comunidad en su conjunto.

Nos dice Chaumet *“...hay que evitar, que los valores del mismo nivel como la justicia, la salud, la utilidad, la verdad, etc. se arroguen unos el material de los otros y que cualquiera de ellos se subvierta contra el valor superior humanidad”*. (CHAUMET, 2017, p. 234).

En definitiva, la tutela administrativa efectiva es un principio y garantía

constitucional que condiciona la validez de todos los actos que se dictan en un procedimiento disciplinario.

Lo contrario, desconocer la tutela administrativa efectiva y optar por una supremacía del “principio de verdad material” en desmedro de “la defensa en juicio” importaría un “pragmatismo maquiavélico”, donde se desarrollaría sobre todo “*la pretensión axiológicamente subversiva de imponer los valores relativos permitiéndoles deshacerse del control de los valores absolutos, aunque sea disfrazándolos con estos*”, o dicho de otra forma valores relativamente inferiores en desmedro del valor supremo del ordenamiento jurídico “de humanidad”. Así el Estado empleador subvertiría el valor “verdad” frente al valor supremo “humanidad”, que importa el deber ser cabal del ser del hombre (plenitud), tomando así al agente estatal como un medio y no como un fin en sí mismo, como sería la exigencia de justicia de un régimen humanista (CIURO CALDANI, 2017). En síntesis, **un resultado que no repara en los medios.**

Como nos dice Chaumet: “en un modelo de Estado constitucional, las normas constitucionales adquieren una fuerza expansiva fundamental a la hora de determinar cualquier rama del derecho, por ello ahora constituyen exigencias de desarrollo y concreción de los derechos constitucionales, siendo la fuente central para determinar que se debe ordenar, prohibir y sancionar.”(CHAUMET, 2017, p. 234).

Entonces, nos parece claro que la norma convencional del art. 8 CADH, de jerarquía constitucional, que consagra la tutela administrativa efectiva establece el límite y alcance jurídico del principio de “verdad material”. Todo ello si queremos evitar que el procedimiento disciplinario pueda funcionar como un laberinto kafkiano, donde se sacrifique el ser humano y su temporalidad en el altar del Estado. Particularmente, cuando en algunos casos muy graves, tras la razón alegada de la búsqueda de la verdad se satisfacen móviles mezquinos como la venganza o la acumulación de poder del gobernante de turno.

Bibliografía consultada

Alexy, Robert, Teoría de los derechos fundamentales, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

Balbín, Carlos F, “Manual de Derecho Administrativo”, Ed. La Ley. Buenos Aires, 2018

Cabral, Pablo O. y Schreginger, Marcelo J, “El Régimen de Empleo Público en la Provincia de Buenos Aires”, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009

Canda, Fabián O., Medidas cautelares en los sumarios administrativos disciplinarios, en “Revista de Derecho Público”, Empleo Público-I, 1º ed., Santa Fe, Rubinzal- Culzoni, 2012, N° 2, p. 329.

Cassagne, Juan Carlos “Derecho Administrativo”, 6ª ed., Buenos Aires, Editorial AbeledoPerrot, 1998, T.I.,

Chaumet, Mario E., “Argumentación. Claves aplicables en un derecho complejo”, 1ª ed., Buenos Aires, Editorial Astrea, 2017.

Ciuro Caldani, Miguel A., “La conjetura del funcionamiento de las normas jurídica. Metodología Jurídica”, Rosario, Fundación para las Investigaciones Jurídicas, 2000.

Ciuro Caldani, Miguel Ángel, (2017): Proyecciones académicas del trialismo (Disertaciones, comunicaciones y ponencias). Rosario: FDER Edita.

Ciuro Caldani, Miguel Ángel, “Filosofía de la jurisdicción”, Rosario, Fundación para las Investigaciones Jurídicas, 1998, págs. 23/4.

Ciuro Caldani, Miguel Ángel, *Filosofía de la Corrupción*, pub. en REVISTA DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES DE FILOSOFÍA JURÍDICA Y FILOSOFÍA SOCIAL, Nro. 30, ISSN 1851-0884, Año 2007.

Ciuro Caldani, Miguel Ángel, *Meditaciones sobre los fines y los medios. En especial sobre el gobernante maquívavelico*. REVISTA DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES DE FILOSOFÍA JURÍDICA Y FILOSOFÍA SOCIAL, Nro. 20, ISSN 1851-0884, Año 1995.

Ciuro Caldani, Miguel Ángel, *Nota sobre la perspectiva axiológica de los derechos humanos*, Rosario, Boletín del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social, Vol. 15, 1992, ISSN 1851-0884;

Ciuro Caldani, Miguel Ángel, *Notas para comprensión dikelógica de la discriminación*, Rosario, Bioética y Bioderecho, Vol. 1, 1996, ISSN 1851-1058.

Ciuro Caldani, Miguel Ángel; *Las ramas del mundo jurídico en lapostmodernidad (las ramas del mundo jurídico en tiempos de la crisis de la materia)*, en “Investigación y Docencia”, Vol. 31, Rosario, Fundación para las Investigaciones Jurídicas, 1998, pág. 51 y ss.

Ferrajoli, Luigi “Derecho y Razón. Teoria del Garntismo Penal”, EditorialTrotta, Madrid, 1995.

Goldschmidt, Werner, “Introducción Filosofica al Derecho” Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1996.

Gutierrez Colantuono, Pablo y Justo Juan B. (Colaborador) “*Administra-*

ción Pública, juridicidad y derechos humanos”, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2010.

Ivanega, Miriam M., “El alcance del principio de verdad material en el procedimiento administrativo”, pub. En *Jurisprudencia Argentina* / Número: 1918-2016 (1 a 2016-III) (Revista (serie)) Año, vol. y nro.: Junio - 2010-II Páginas: 64-69

Ivanega, Miriam M., “*Cuestiones de procedimiento disciplinario y derecho de defensa*”, publicado en: Abeledo Perrot On line, Cita Online: Lexis Nexis 0003/014998, Año 2010.

Justo, Juan B., “El doble conforme en el procedimiento disciplinario”, en “*Revista de Derecho Público*”, Empleo Público-T° I, 1° ed., Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2012, p. 253.

Mascitti, Matías, “El Derecho del Trabajo en la dimensión dialéctica”, pub.en *Revista del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social*, ISSN-e 1851-0884, ISSN 1514-2477, N°. 32, 2009, págs. 63-74, Año 2009.

Meroi, Andrea, *El Derecho Procesal y su inserción en la Teoría General del Derecho*, pub. En *Revista del Centro de Investigaciones en Filosofía Jurídica y Filosofía Social*, Vol 28 (2005).

Rodríguez Mancini, Jorge, *Tendencias actuales del principio protectorio frente a la relación de empleo público*, en “*Doctrina del Trabajo*”, 1994-B, 1131.

Zingaretti, Gisela, “*La facultad disciplinaria de la Administración en el empleo público*”, Lexis N° 0003/402660, Abeledo Perrot on line 30/05/2011, D_revlab09-11.zip.zip revlab09-3.txt

El conflicto entre el Obispo Basseotto y el Gobierno Argentino: el funcionamiento paralelo de diversas racionalidades políticas

Fernando Urquiza¹⁰⁸

Introducción

En el presente artículo se intenta una aproximación al conflicto surgido entre el Gobierno de Néstor Kirchner y el Obispo Basseotto en torno a las políticas de salud sexual y reproductiva con el objetivo de ver cómo diseñan sus estrategias políticas los diversos actores involucrados. Sin abordar el tema desde la perspectiva de Laicismo-Laicidad-Secularización se hará un acercamiento a las relaciones entre la Iglesia Católica y el Gobierno de Néstor Kirchner, y a las posturas políticas adoptadas tanto de los obispos como de los funcionarios.

Cuando hablamos de Iglesia Católica en realidad utilizamos esta expresión por economía de palabras ya que como se verá, hay una fuerte diversidad de posicionamientos ante las políticas de salud reproductiva y ante el gobierno de ese momento entre los obispos y este es precisamente el objeto de análisis en este artículo.

El desarrollo de los acontecimientos

Hacia fines de 2003, luego de producida una primera reunión de los obispos con el presidente Kirchner -quien había asumido el cargo en mayo de ese año-, si bien parece haber tensiones entre el poder político y la autoridad eclesiástica, las relaciones entre ambos no han presentado conflictos ni puntos de ruptura. Sin embargo no tardarían en surgir desencuentros que tendrían por protagonistas a in-

¹⁰⁸ El autor es investigador de la Facultad de Derecho y de la Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires, UNICEN.

tegrantes de la Iglesia por un lado y del gobierno por el otro. Uno de los más importantes fue sin dudas el caso del Vicario Castrense Mons. Antonio Basseotto, ya que a través de su análisis pueden encontrarse varios núcleos de conflicto que definen la relación entre algunos integrantes de la Iglesia con algunos miembros del gobierno.

El caso se inicia cuando frente a una campaña de prevención y lucha contra la propagación de las enfermedades de transmisión sexual (ETS) y del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirido (SIDA) impulsada por el Ministerio de Salud encabezado por Ginés González García —que consistía en la entrega gratuita de preservativos y anticonceptivos¹⁰⁹ en las escuelas y hospitales—, Mons. Baseotto opinó que al Ministro¹¹⁰ le cabía la figura jurídica de

*“... apología del delito de homicidio por propiciar la multiplicación de los abortos [además, remite a un texto del Evangelio al señalar que] los que escandalizan a los pequeños merecen que les cuelquen una piedra de molino al cuello y los tiren al mar. [El aborto es] es el asesinato de hombres inocentes [y distribuir preservativos es] propiciar el libertinaje sexual y difundir impunemente el sida”.*¹¹¹

El Vicario Castrense fue de inmediato citado por el Ministro de Defensa, José Pampuro para que dé explicaciones sobre sus afirmaciones, que habían caído muy mal en el Gobierno ya que lejos de llevar un mensaje de paz y armonía a las fuerzas armadas, la frase incentiva desencuentros, precisó el ministro en un comunicado.¹¹²

El Vice Ministro de Salud, Héctor Conti agregó que

*“Parece que monseñor Baseotto mantiene bien aceitados sus contactos con los represores que sembraron a la Argentina de terror y de muerte en épocas que creíamos desterradas. Sólo así puede entenderse que proponga la misma metodología de exterminio que el ex capitán Adolfo Scilingo con los que pensaban distinto”*¹¹³

¹⁰⁹ Algunos de los cuales podrían haber entrado en la categoría de abortivos.

¹¹⁰ El Ministro González García había planteado en noviembre de 2004, los beneficios que traería la despenalización del aborto aunque sin impulsarla, al decir “Desde el punto de vista de la salud pública es evidente que si estuviera despenalizado [el aborto] probablemente mejoraríamos los tratamientos y las cosas no se harían de esta manera [...] Obviamente, una actividad que se legaliza deja la clandestinidad, deja de hacerse donde se está haciendo en estos momentos, que son los lugares peores y muchos de ellos tienen consecuencias como la mortalidad materna” Diario La Nación 25-11-2004 <http://www.lanacion.com.ar/657175> Diario Página 12 25-11-2004 <http://www.archivo.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-44037-2004-11-25.html> consultados 31-07-2017.

¹¹¹ Diario La Nación 20-02-2005 <http://www.lanacion.com.ar/681204> consultado 31-07-2017. El texto completo de la carta enviada puede consultarse en Agencia Informativa Católica (AICA) 17-02-2005 http://www.aica.org/aica/documentos_files/Obispos_Argentinos/Baseotto/2005/2005_02_17_ministro_de_salud.htm consultado el 31-07-2017.

¹¹² *Ibíd.* Diario La Nación.

¹¹³ *Ibíd.* Aquí se refiere a la metodología de los llamados “Vuelos de la muerte” que utilizaba la Ma-

El entredicho provocó una reacción inmediata en el Vaticano; el presidente del Consejo Pontificio de Justicia y Paz, cardenal Renato Martino consideró valientes y contundentes las palabras del obispo.¹¹⁴

En medio de esta situación, un organismo encargado de la defensa de los derechos humanos, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) hizo una presentación ante el Poder Ejecutivo pidiendo la remoción de Mons. Baseotto.¹¹⁵ También lo hicieron dos abogados –Ricardo Monner Sanz y Guillermo Pagura- de manera separada¹¹⁶.

Al día siguiente se informaba que el gobierno solicitaría al Vaticano que le pidan la renuncia al Obispo Baseotto, aunque este ya había dado muestras de arrepentimiento¹¹⁷. Es de notar que tanto analistas como funcionarios del Gobierno, aludieron a la ausencia de respaldo que exhibía el Vicario Castrense; así un periodista informaba desde su columna de opinión

“Para más, la actitud y las palabras de Baseotto recibieron un presuroso respaldo de la curia vaticana exteriorizado por el presidente del Pontificio Consejo de Justicia y Paz, cardenal Martino.

Quedaba evidenciado claramente así lo que ya se sabía: que el prelado mira más a Roma -y a la Nunciatura- que a las líneas de acción pastoral y al lenguaje escogidos por la conducción de la Conferencia Episcopal para desplegar su prédica social y diseñar su modo de dialogar y de relacionarse con la sociedad y con el poder político.”¹¹⁸

Incluso la Revista criterio coincidía en la falta de respaldo al Vicario castrense agregando que el Obispo había contado con apoyos que estaban en tensión con la conducción del episcopado de esa época.¹¹⁹

rina Argentina para el exterminio de personas, en los que, desde aviones de la armada, se arrojaban prisioneros de centros clandestinos de detención al mar, previamente narcotizados con pentotal sódico. Adolfo Scilingo es un ex oficial de la Marina que confesó su participación en los “Vuelos de la muerte” y describió con minuciosidad el mecanismo. También hace referencia a que Mons. Baseotto, Vicario Castrense, se hizo eco de la preocupación de oficiales militares de su jurisdicción, cuando se entrevistó con integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para luego informar a sus fieles acerca del futuro de las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida. Véase también nota al pie N° 9 de esta sección.

¹¹⁴ Diario La Nación, 22-02-2005 <http://www.lanacion.com.ar/681595> consultado el 31-07-2017.

¹¹⁵Diario Página 12 22-02-2005 <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-47639-2005-02-22.html> consultado 31-07-2017.

¹¹⁶ Diario La Nación 22-02-2005 óp. cit

¹¹⁷ Diario La Nación 23-02-2005 <http://www.lanacion.com.ar/682157> consultado 31-07-2017.

¹¹⁸ Diario La Nación 24-02-2005 <http://www.lanacion.com.ar/682213> Nota firmada por José Ignacio López. Consultado el 01-08-2017.

¹¹⁹ Revista Criterio N° 2303 Óp. Cit. Abril de 2005, pág. 134. Sugiere el editoralista que Mons. Baseotto llegó al vicariato castrense por impulso de Carlos Ruckauf y Esteban Caselli. Este último de flui-

Tiempo después el Secretario de Culto Guillermo Olivieri aseguraba que

“... el conflicto no empaña el diálogo abierto con la Conferencia Episcopal Argentina y aclaró que no está previsto ningún encuentro entre el canciller y las autoridades del Episcopado a raíz del entredicho con Baseotto. Al referirse a la carta de respaldo que el cardenal Renato Martino, presidente del Consejo Pontificio de Justicia y Paz le envió esta semana al obispo castrense, Olivieri fue terminante: “No es la Santa Sede la que se expidió.”¹²⁰

La actitud y las palabras de Baseotto también tuvieron eco en la Cámara de Diputados, donde el Presidente de la comisión de Asuntos Exteriores Jorge Argüello (PJ) y su vicepresidente, Federico Storani (UCR) presentaron un proyecto de declaración para rechazar las palabras del Prelado.¹²¹

En este marco de una cierta soledad política el Obispo intentó defenderse asegurando que sus palabras fueron sacadas de contexto, que lo que hacía el gobierno era un ataque a la Iglesia y que el preservativo no resultaba una barrera eficaz contra el virus del SIDA.¹²²

Las nuevas afirmaciones del eclesiástico hicieron que el Ministro de Salud González García, que se había mantenido en silencio, calificara a Baseotto de

“... mentiroso que se escuda en la Iglesia [...] No es una polémica con la Iglesia sino con un señor que es un mentiroso escudado en la Iglesia. Dijo que el preservativo no sirve y que el virus pasa por el látex. Es una mentira calificada que no tiene resguardo de la ciencia.”¹²³

Finalmente, el 24 de febrero el gobierno formalizó el pedido de reemplazo de Mons. Baseotto a través del Ministerio de Relaciones Exteriores cuatro días después de suscitado el conflicto.¹²⁴ Sin embargo antes de que se recibiera una

dos contactos en el Vaticano, solía tratar numerosos asuntos directamente en Roma sin consultarlos con la CEA, lo que generó fuertes tensiones con el gobierno hacia el final del segundo mandato de Carlos Menem; esto explicaría la ausencia de solidaridades con el Vicario Castrense cercano a Esteban Caselli y por lo tanto alejado de la orientación imperante en la CEA. En 2007 Mons. Baseotto es declarado persona no grata por el municipio de Lujan junto a Antonio Caponnetto reconocido dirigente del nacionalismo católico conservador. Esta relación confirmaría la cercanía el obispo con este sector del catolicismo. Véase por ejemplo Revista Cabildo <http://elblogdecabildo.blogspot.com/2007/09/comunicado.html>

¹²⁰ Diario La Nación 25-02-2005 <http://www.lanacion.com.ar/682520> Consultado el 01-08-2017

¹²¹ *Ibíd.*

¹²² Diario La Nación 25-02-2005 <http://www.lanacion.com.ar/682699> consultado el 01-08-2017.

¹²³ Diario La Nación 26-02-2005 <http://www.lanacion.com.ar/682941> Diario Página 12 26-02-2005 <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-47792-2005-02-26.html> consultado el 01-08-2017.

¹²⁴ Diario La Nación 24-02-2005 <http://www.lanacion.com.ar/682358> Diario Página 12 24-02-2005 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-47730-2005-02-24.html> Diario Clarín 24-02-2005

respuesta desde el Vaticano, el Obispo Stockler consideró que el Ministro de Salud debería renunciar al expresar su

*“... indignación por la incoherencia del Gobierno con respecto a la defensa de la vida. Si el ministro de Salud no representa la opinión del Gobierno en una materia de tanta gravedad, que es la vida, garantizada por la misma Constitución de la Nación, sería congruente que pusiera su cargo a disposición o que el Presidente se lo requiriera.”*¹²⁵

La respuesta desde el Vaticano se demoraba según las expectativas del gobierno, que al parecer hubiera querido una resolución más rápida del asunto; por este motivo, ante la ausencia de comunicación, decide unilateralmente retirarle el sueldo y el cargo de Subsecretario de Estado que implicaba la vicaría castrense¹²⁶ aunque no avanzaba sobre su condición de Obispo, fuera de la potestad gubernamental. Toda una polémica se armó en torno a las facultades que tenía el Estado para hacerlo a lo que se agregó si eran las prácticas acostumbradas y si debía hacerse en reserva o públicamente como se hizo. Un apoyo indirecto recibió el gobierno de parte de la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA) cuando el presidente y el vice de dicha institución enviaron al Nuncio Apostólico una carta en la que, luego de relatar varios episodios en los que Baseotto se mostraba racista y antisemita, piden su remoción del cargo.¹²⁷

Es de destacar también que justo en el momento en que se esperaba la respuesta desde la Sede Papal, tuvo lugar la reunión de la Comisión Permanente de la CEA de ese año. El temario que abordarían los preladados en esa ocasión no incluía ni el tema Baseotto ni el aborto¹²⁸. Sin embargo al día siguiente emitieron un documento que sin aludir a la polémica con el Vicario Castrense, se pronunciaba en contra del aborto y de la aprobación de las recomendaciones del CEDAW¹²⁹ a las que califica de “neocolonialistas”.

Esa misma semana el Vaticano confirmaba a Baseotto en su cargo y se lo comunicaba oficialmente al gobierno¹³⁰; mientras tanto el parlamento argentino

http://www.clarin.com/ediciones-antiores/kirchner-pide-juan-pablo-ii-eche-obispo-castrense_0_SkJZA1qkAtx.html consultados el 07-08-2017. Consultados 01-08-2017.

Es interesante recordar que el Vicario de la Diócesis de Añatuya recomendaba leer la carta que el Obispo Baseotto había enviado al Ministro de Salud. Véase Agencia Informativa Católica Argentina (AICA) http://aica.org/aica/documentos_files/Otros_Documentos/Obisposados/2005_02_24_GonzalezCazon.htm consultado 07-08-2017.

¹²⁵ Diario La Nación 01-03-2005 <http://www.lanacion.com.ar/683701> consultado 07-08-2017.

¹²⁶ Diario La Nación 12-03-2005 . <http://www.lanacion.com.ar/686911> consultado el 08-08-2017

¹²⁷ Diario Página 12 12-03-2005 <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-48355-2005-03-12.html> consultado el 08-08-2017.

¹²⁸ Diario La Nación 15-03-2005 <http://www.lanacion.com.ar/687638> consultado 08-08-2017.

¹²⁹ Documento de la CEA, 15 de marzo de 2005. <http://www.notivida.com.ar/documentos/cea/Apostemos%20siempre%20por%20la%20vida.html> consultado el 11-08-2017.

¹³⁰ Diario La Nación 16-03-2005 <http://www.lanacion.com.ar/688010> Diario Página 12 17-03-2005

aprobaba el protocolo del CEDAW. Unos días más tarde, el Presidente Kirchner anulaba por decreto el acuerdo prestado para la designación del Obispo Baseotto y le suspendía el sueldo pagado por el Estado¹³¹. Al mismo tiempo, el Jefe de Gabinete Alberto Fernández, en declaraciones radiales aseguraba que el aborto

*“[merece un] amplio debate [...] esta situación me hace acordar a lo que ocurría en la década de los 80 con la ley de divorcio. En esa época había una enorme hipocresía. Yo solía reflexionar que autorizar un segundo matrimonio no quería decir hacer obligatorio el divorcio, así como despenalizar el aborto no quiere decir hacerlo obligatorio.”*¹³²

Lo que parece ser una escalada en la confrontación, cobraba un significado de mayor intensidad si se tiene en cuenta que la semana del 20 al 26 de marzo de 2005 sería la correspondiente a la Semana Santa y que el miércoles se celebraría la misa del Santo Crisma que presiden los obispos concelebrada con los presbíteros y en la que se bendicen los Santos Oleos. Es decir que Mons. Baseotto celebraría misa con todos los capellanes de las Fuerzas armadas, frente a los fieles de su diócesis, militares en su mayoría. Algunos diarios advirtieron la conflictividad del momento e informaron de las acciones tanto de los miembros del gobierno como de ciertos eclesiásticos para bajar el tono del desencuentro.

*“Una presión ejercida por el Gobierno sirvió para levantar la misa que el ex obispo castrense Antonio Baseotto debía dar hoy en la capilla Stella Maris. Pero el dato nuevo es que a la presión oficial se agregó una movida de la Santa Sede en el mismo sentido. La convergencia sosegó el conflicto entre la Argentina y el Vaticano, o por lo menos convirtió una guerra caliente en una guerra fría, donde las armas son el equilibrio entre el poder de fuego de uno y otro y no el ejercicio de ese poder.”*¹³³

Incluso el Obispado castrense parecía evidenciar que había una cierta necesidad de calmar el trámite del conflicto aportando una cierta cuota de prudencia. Así lo informaba el Diario Página 12

“El comunicado del obispado castrense revela hasta qué punto el organismo estaba buscando un espacio de tranquilidad. Emitió un mensaje anunciando la suspensión de la misa crismal de hoy y avisando que la celebración se realizará “oportunamente durante el tiempo pascual, como lo permiten las normas litúrgicas”. Es decir, podría realizarse la semana que viene. Pero el detalle significativo es que el texto está firmado por el número dos, el vicario general Pedro Candia, con lo cual acepta de hecho el relevo de Baseotto y no eleva el nivel de provocación pública al Gobierno. El ministro también volvió a contactarse con el nuncio Adriano Bernardini. Aun-

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-48590-2005-03-17.html> consultado 11-08-2017.

¹³¹ Diario La Nación 18-03-2005 <http://www.lanacion.com.ar/688515> Diario Página 12 19-03-2005

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-48676-2005-03-19.html> consultado 11-08-2017.

¹³² Diario La Nación 19-03-2005 <http://www.lanacion.com.ar/688865> consultado 11-08-2017.

¹³³ Diario Página 12 22-03-2005 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-48814-2005-03-22.html> Diario La Nación 22-03-2005 <http://www.lanacion.com.ar/689409-suspendieron-la-misa-que-baseotto-tenia-previsto-dar-manana> consultado 14-08-2017.

*que funcionarios del Gobierno consultados por este diario declinaron comentar los términos de la comunicación, Página/12 pudo establecer que Bernardini también influyó en que Baseotto desistiera de su misa.*¹³⁴

Sin embargo, desde el episcopado surgieron novedades que volvían a profundizar el conflicto; en efecto el vocero de la Conferencia Episcopal –Mons. Héctor Oesterheld- solicitó al gobierno que por escrito garantizara la libertad religiosa¹³⁵, cosa que estaría en entredicho según expresiones del vocero papal Joaquín Navarro Valls.¹³⁶ El gobierno, por su lado expresó que no había ningún pedido formal de garantías hacia la libertad religiosa ni de aclaraciones sobre el decreto que dejaba cesante a Mons. Baseotto¹³⁷ y que por lo tanto no había motivo para expedirse el respecto.

Nuevamente es un Obispo, Mons. Casaretto Presidente de Cáritas, quien opina en un sentido más moderado

*“Me parece que hay que dejar que se resuelva entre la Santa Sede y el Gobierno, cualquiera otra opinión no creo que beneficie en las relaciones [...] lo que sí es importante es que haya diálogo, porque este tipo de cosas no se mueven nada más que por gestos un poco aislados sin ser conversados [...] en esa problemática, desde el principio, faltó diálogo y prudencia [pero aclaró que], cuando se habla del principio, se habla de ambas partes.”*¹³⁸

En una entrevista posterior¹³⁹ el mismo Casaretto precisó sus propias palabras asegurando que las relaciones con el gobierno han sido buenas, de respeto, diálogo y autonomía pero que el conflicto -que no debería ser magnificado-, ha cambiado las cosas. También expresó que habría que volver al dialogo y afirmó que faltó “prudencia y diálogo” por parte tanto del Gobierno como de la Iglesia misma. Una opinión moderada, que seguramente intenta calmar el conflicto y dejar que transcurra por vía diplomática con el objeto de volver a la situación previa. Sin embargo, desde el episcopado otras voces -en este caso la de Mons. Aguer arzobispo de La Plata- señalaban al gobierno como el causante del entredicho

*“Creo que en la base de este conflicto hay una especie de equívoco y es cómo se entendió la famosa carta de Baseotto enviada al ministro de Salud, cómo se la leyó mediáticamente.”*¹⁴⁰

¹³⁴ Diario Página 12 22-03-2005 óp. cit.

¹³⁵ Diario Página 12 24-03-2005 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-48890-2005-03-24.html> Diario La Nación <http://www.lanacion.com.ar/689867> consultado el 14-08-2017.

¹³⁶ Diario La Nación 19-03-2005 <http://www.lanacion.com.ar/688895> consultado el 14-08-2017.

¹³⁷ Diario La Nación 24-03-2005 <http://www.lanacion.com.ar/690082> Diario Página 12 24-03-2005 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-48891-2005-03-24.html> consultado el 14-08-2017.

¹³⁸ Diario La Nación 25-03-2005 <http://www.lanacion.com.ar/690540> Diario Página 12 25-03-2005 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-48927-2005-03-25.html> y También Diario Página 12 26-03-2005 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-48948-2005-03-26.html> consultado 17-08-2017

¹³⁹ Diario La Nación 26-03-2005 <http://www.lanacion.com.ar/690642> consultado 17-08-2017.

¹⁴⁰ Diario La Nación 26-03-2005 <http://www.lanacion.com.ar/690732> Diario Página 12 27-03-2005

Incluso el vocero del Arzobispado de Buenos Aires, el Presbítero Guillermo Marcó, refirió que la quita del acuerdo a Baseotto por parte del gobierno atentaba contra la libertad religiosa.¹⁴¹

Al mismo tiempo, el Secretario de Culto Guillermo Olivieri, en declaraciones radiales afirmó que habría que repensar la existencia del Vicariato Castrense, pero no en el marco de problema con la Santa Sede por Baseotto sino cuando este haya sido solucionado.¹⁴² Horas después fue respaldado por el Ministro de Defensa José Pampuro quién acordando con la idea de Olivieri expresó que el Vicariato Castrense no le parecía indispensable, aunque reconoció que era una cuestión que debía estudiarse delicadamente.¹⁴³ Aunque luego el diario La Nación informaba que no había intenciones por parte del gobierno de avanzar con esa idea, interpretaba que la instalaba para impulsar una solución acordada con el Vaticano en el conflicto desatado por el vicario castrense.¹⁴⁴

El 2 de abril de 2005 fallece el Papa Juan Pablo II y esto abre un periodo de pausa en el tema Baseotto ya que, más allá del impacto de la muerte el Papa, los funcionarios vaticanos carecían de la certeza de continuidad necesaria para tomar decisiones importantes. Junto a esto el Ministro de Relaciones Exteriores Rafael Bielsa acuerda con el Nuncio Adriano Bernadini continuar las conversaciones de manera reservada.¹⁴⁵

El 19 de abril es electo el nuevo Papa que asume con el nombre de Benedicto XVI¹⁴⁶, quien de inmediato confirma, hasta que se decida lo contrario, a todos los funcionarios de Juan Pablo II. Esta confirmación incluía por supuesto, al Secretario de Estado Cardenal Ángel Sodano, de fluidas relaciones con sectores vinculados con el menemismo y con el ex Secretario de Culto Esteban Caselli, quien a su vez tenía fuertes contactos con Mons. Aguer, Arzobispo de La Plata. La elección del nuevo Pontífice dio pie a nuevos roces entre los funcionarios del Gobierno y los eclesiásticos; en efecto, mientras el embajador argentino en el Vaticano aseguraba

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-48991-2005-03-27.html> consultados 17-08-2017

¹⁴¹ *Ibíd.* Diario Página 12.

¹⁴² Diario La Nación 28-03-2005 <http://www.lanacion.com.ar/691177> consultado el 21-08-2017.

¹⁴³ Diario La Nación 29-03-2005 <http://www.lanacion.com.ar/691448> Diario Página 12 30-03-2005 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-49103-2005-03-30.html> consultados el 21-08-2017

¹⁴⁴ Diario La Nación 30-03-2005 <http://www.lanacion.com.ar/691655> consultado el 21-08-2017.

¹⁴⁵ Diario La Nación 03-04-2005 <http://www.lanacion.com.ar/692985> Diario Página 12 04-04-2005 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-49297-2005-04-04.html> consultado 21-08-2017.

¹⁴⁶ Joseph Aloisius Ratzinger nombre secular del Papa Benedicto XVI, es un teólogo e intelectual de la Iglesia católica que se destacó por su papel renovador en la teología y por su trabajo de asesor del Cardenal Frings en el marco del Concilio Vaticano II. En 1981 fue nombrado Prefecto de la Congregación para la doctrina de la Fe, organismo colegiado que se encarga de custodiar la correcta interpretación de la doctrina; desde ese organismo se opuso firmemente la creciente relativismo que amenaza al catolicismo y la Teología de la Liberación y prohibió no solo a teólogos de esta corriente sino también a otros como Hans Küng, impulsor del diálogo interreligioso. Para mayor información véase https://es.wikipedia.org/wiki/Benedicto_XVI consultado el 21-08-2017.

que el conflicto estaba en un paréntesis¹⁴⁷, el Ministro de Defensa aseguraba que el caso estaba solucionado¹⁴⁸ y el Canciller Bielsa afirmaba que el desplazamiento de Baseotto era irreversible.¹⁴⁹ Desde el sector eclesiástico el Arzobispo de Paraná, Mario Maulión declaraba que la única autoridad competente para desplazar a un Obispo de su diócesis era la Santa Sede.¹⁵⁰ De hecho Mons. Baseotto siguió ejerciendo su labor pastoral desde la capilla Stella Maris, sede del Vicariato Castrense, aunque al parecer sin ingresar a los cuarteles.

Una denuncia efectuada por los abogados Monner Sanz y Guillermo Pagura –realizadas por separado en distintos tribunales– por presunta apología del delito por parte de Mons. Baseotto, llevó a que la Jueza María Romilda Servini de Cubría iniciara una investigación sobre el asunto¹⁵¹. A comienzos de abril de 2005 Baseotto presentó un escrito en su defensa y una copia de la carta enviada oportunamente al Ministro de Salud¹⁵²; sin embargo resulta curioso que el Ministro en su respuesta, que fue entregada por escrito a la justicia, asegurara que no había recibido la mencionada nota.¹⁵³ La jueza Servini de Cubría, sobreseyó¹⁵⁴ al Obispo Baseotto a mediados de junio interpretando que

“... ya sea dentro del contexto en que se enviara, como también de su interpretación literal, no sólo no hace mención alguna a los sucesos señalados por los denunciantes, sino que tampoco ofende al bien común ni hace exaltación, ponderación o elogio de ningún hecho criminal específico [...] el pasaje que se critica resulta una simple remisión literaria formulada por una autoridad eclesiástica sobre una obra que para su credo es la base misma del culto que profesa.”¹⁵⁵

Sin embargo paralelamente al conflicto y a las denuncias judiciales, el Gobierno a través del Ministerio de Salud impulsó una campaña de salud reproductiva en el marco del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable que incluía desde acceso a la información a la distribución gratuita de preservativos, anticonceptivos y DIU a quienes lo pidieran con el objeto de evitar embarazos no deseados y la propagación de enfermedades de transmisión sexual. El Ministro González García aseguraba que

¹⁴⁷ Diario La Nación 20-04-2005 <http://www.lanacion.com.ar/697602> consultado el 22-08-2017.

¹⁴⁸ Diario La Nación 21-04-2005 <http://www.lanacion.com.ar/697940> consultado 21-08-2017.

¹⁴⁹ Diario Clarín 20-04-2005 https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/bielsa-considera-irreversible-desplazamiento-baseotto_0_B1UgqSKkAYx.html consultado el 21-08-2017.

¹⁵⁰ Diario La Nación 22-04-2005 <http://www.lanacion.com.ar/698235> consultado el 21-08-2017.

¹⁵¹ Diario La Nación 22-02-2005 <http://www.lanacion.com.ar/681595> diario Página 12 23-02-2005 <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-47689-2005-02-23.html> consultados 24-08-2017.

¹⁵² Diario La Nación 08-04-2005 <http://www.lanacion.com.ar/694400> consultado el 24-08-2017.

¹⁵³ Diario La Nación 30-05-2005 <http://www.lanacion.com.ar/708622> Diario Página 12 31-05-2005 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-51753-2005-05-31.html> consultados el 24-08-2017.

¹⁵⁴ Diario La Nación 14-07-2005 <http://www.lanacion.com.ar/721235> consultado el 24-08-2017.

¹⁵⁵ Diario La Nación 20-07-2005 <http://www.lanacion.com.ar/722865> consultado el 24-08-2017.

‘El embarazo no deseado es una verdadera epidemia en la Argentina y una bomba social muy fuerte [...] en el “embarazo adolescente en las provincias más pobres se esconde gran parte de lo que es la mortalidad infantil y materna... En alguna medida es darles a las mujeres con más debilidad social, porque tienen menos formación o menos dinero, los mismos derechos que tiene el resto de las mujeres.’¹⁵⁶

La reacción de rechazo de ciertos sectores de la Iglesia no se hizo esperar; desde el Secretariado Nacional para la Familia dependiente de la CEA se emitió un comunicado que rechazaba los mecanismos elegidos por el gobierno para promover la salud reproductiva y evitar los abortos

‘Las autoridades nacionales, insistiendo en su política de ignorar las recomendaciones internacionales, continúan lanzando, una tras otra, campañas teóricamente de prevención de ETS (enfermedades de transmisión sexual) y embarazos, ahora con la cínica actitud de pretender que las mismas son para prevenir abortos...’

Esta nueva campaña, además de redoblar su apuesta en contra de los más elementales principios éticos, parece una respuesta autoritaria al pedido de muchos ciudadanos en cuanto a que la difusión pagada con el dinero de la sociedad y no con el bolsillo de los funcionarios contemple otras alternativas consideradas internacionalmente como más eficaces que las que se encaran facilistamente: en primer lugar, la abstinencia, en segundo, la fidelidad y, en tercero, el preservativo.’¹⁵⁷

Algunos periódicos tales como Página 12¹⁵⁸ señalan además, que el comunicado insiste en que estas campañas –que no promueven conductas tales como la abstinencia ni la fidelidad- fomentan las relaciones promiscuas y consecuentemente el incremento de las enfermedades de transmisión sexual.

El conflicto por el caso Baseotto permaneció sin definición, en una suerte de estado de congelamiento, hasta el advenimiento de dos hechos significativos: el primero fue que Mons. Baseotto pidió la renuncia al cargo porque se avecinaba su cumpleaños número 75 y es obligación presentar su dimisión, según las normas internas de la Iglesia. Lo llamativo es que el prelado envió su pedido de renuncia el 4 de marzo de 2006, un mes antes de cumplir los 74 años. El segundo momento significativo se dio cuando le fue aceptada a pocos meses de cumplir los 75 años, un poco más de un año después¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Diario La Nación 29-04-2005 <http://www.lanacion.com.ar/700246> Diario Clarín 29-04-2005 https://www.clarin.com/ediciones-antiores/gobierno-relanzo-programa-salud-sexual-procreacion-responsable_0_B1CemNK10Fl.html consultado 28-08-2017.

¹⁵⁷ Diario La Nación 30-04 2005 <http://www.lanacion.com.ar/700528> Diario Clarín 30-04-2005 https://www.clarin.com/ediciones-antiores/iglesia-rechazo-campana-salud-sexual_0_S16fZ4YyAtx.html Diario Página 12 30-04-2005 <http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-50437-2005-04-30.html> consultados el 28-08-2017.

¹⁵⁸ Ibíd. Diario Página 12.

¹⁵⁹ Diario La Nación 15-04-2007 <http://www.lanacion.com.ar/908797> consultado el 31-08-2017

El desencuentro entre el Gobierno y Mons. Baseotto resulta por demás interesante porque presenta una intersección de temas y de opiniones dispares entre los participantes que resulta muy ilustrativa de las relaciones Iglesia-Gobierno-Sociedad y de las diversas racionalidades políticas de los participantes. El primer aspecto a resaltar es el de la política de Derechos Humanos, los juicios a militares por las violaciones a los mismos en la década del 70 y la muy nombrada reconciliación nacional. Al respecto, la Iglesia Argentina ha realizado un examen autocrítico –en ocasión del jubileo por el año 2000, encargado por Juan Pablo II a todas las conferencias episcopales en cada país, desde el descubrimiento de América hasta el presente- abordando su actuación durante el Proceso de Reorganización Nacional y con ello ha pretendido dar la última palabra al respecto. Era plausible pensar que en el momento de la publicación, abril de 1996, el documento no expresaba todas las voces internas y no servía para acordar una postura en común¹⁶⁰. Como se sabe¹⁶¹ en el tema referido a las Leyes de Impunidad y la reforma de la Corte Suprema, lo actuado durante la dictadura militar seguía produciendo incomodidades entre los prelados; incluso en aquellos quienes tuvieron actitudes públicas de autocritica como en el caso de Mons. Justo Laguna. La propuesta eclesial parece ser siempre más o menos la misma: luego de haber realizado una autocritica, proponen reconciliación sobre la base de no volver sobre el tema o incluso de silenciarlo. La derogación de las “Leyes de impunidad” volvió a poner en debate el tema y ello reinstaló en el ámbito público la incomodidad eclesial. En el caso Baseotto esto cobra una dimensión mayor ya que el prelado era Obispo castrense, de buena llegada a su feligresía, en sintonía con sus ideas, temores y demandas y la parábola utilizada para criticar al Ministro de salud, arriesgada.

El otro aspecto interesante que muestra el caso Baseotto es que se cruza con el tema de la ética sexual, que como se ha visto, es una problemática que tiende a unificar a los obispos; entonces lo que puede apreciarse es que la CEA no respalda muy fuertemente a Baseotto –no es incluido el tema ni en las reuniones plenarias ni en las de comisión permanente- a lo que se suma que tampoco parece muy preocupada por comunicarse con el Vaticano para protegerlo o para solucionar rápidamente el conflicto; la decisión adoptada por la CEA en términos de conflicto en relación con el tema de Derechos Humanos y remoción del obispo de su cargo, parece ser la de dejar que la situación decante por sí sola vía las cancillerías del Estado Argentino y la del Vaticano. En lo referido al contenido de la polémica que se relaciona con el tema de ética sexual y salud reproductiva, en cambio, la CEA reafirma lo dicho por Mons. Baseotto en términos discursivos en general –que las campañas de educación sexual y salud reproductiva son contraproducentes y que el

¹⁶⁰ Véase por ejemplo Urquiza Fernando, “Iglesia y Neoliberalismo”, Ed Biblos, Bs. As., 2010, pags.115-120.

¹⁶¹ Urquiza Fernando Iglesia y Poder político a comienzos del siglo XXI: Argentina 1999-2009, un acercamiento desde la prensa periódica nacional.”, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Humanas, 2019 (mimeo), págs. 164-171.

preservativo no es seguro como medida de seguridad contra el SIDA, además del rechazo pleno a las prácticas abortivas- incorporando, tal como ya se dijo, nociones científicas en sostén de lo afirmado. Sin embargo, cuando el debate –particularmente cuando se aproxima al aborto- se hace más intenso sobre todo en torno a 2005 y 2006, hay obispos, como Mons. Giaquinta, que no dudan en retomar la parábola de la piedra de molino utilizada por Baseotto para combatir las políticas oficiales. Toda esta reconstrucción muestra en parte como la relación tanto entre gobierno y obispos, como de obispos entre sí, se desarrolla en diversos planos según un marco de acercamiento o no del conjunto eclesial al gobierno y según la materia que esté sometida a disputa. En este caso, había habido un acercamiento entre el poder político y la CEA a raíz de una reunión entre el presidente y la conducción del episcopado y de un acuerdo para que la Iglesia participe junto al Ministerio de Planificación en un plan de construcción de viviendas justo cuando se produce el desencuentro por Baseotto y un poco antes de que la cuestión del aborto y la salud reproductiva alcanzara su momento más conflictivo en este período.

Sin embargo es probable que la relación del Vicario Castrense con buena parte de sus pares sea reflejo de algunas tensiones en el campo católico; en efecto, la conducción de la CEA desde hace varios años ha estado signada por la moderación, no solo en cuanto a la relación con los distintos gobiernos sino también en cuanto a las orientaciones pastorales. Frente a esto, algunos grupos católicos más conservadores –con fuertes rasgos nacionalistas, autoritarios y xenófobos- ejercen fuertes críticas hacia los sectores moderados; el caso Baseotto también se relaciona con estas tensiones ya que el prelado tiene una fuerte vinculación con estos sectores conservadores y ello quizá explique en parte la soledad en que obispo debió transitar buena parte del proceso. Así lo sugiere el editorialista de la Revista Criterio al recordar sin nombrarlo, la cercanía del ex embajador en el Vaticano y ex Secretario de Culto Esteban Caselli con el prelado y las expresiones vertidas por este que lo sitúan entre los más conservadores.¹⁶²

En resumen podrían identificarse al menos cuatro racionalidades políticas a lo largo del desarrollo de este conflicto. Una es la del Gobierno Nacional que se expresa a través de sus ministros y secretarios, que es la de -ante la crítica de Mons. Baseotto – cambiar el eje de la discusión pasando de lo relacionado con la salud sexual y reproductiva al tema de defensa de los Derechos Humanos. En efecto, la crítica del Obispo se centraba en la campaña oficial en contra de la propagación de las ETS uno de cuyos aspectos era la entrega gratuita de preservativos y anticonceptivos; sin embargo, el Gobierno rápidamente instaló el tema en el área de los DDHH

¹⁶² Revista Criterio N° 2303, Óp. Cit. Pág. 134. Allí puede leerse “... este episodio sirvió para avivar ideologías recalcitrantes. Es sabido que Baseotto acumula agresiones y ofensas a judíos, musulmanes, evangélicos y en general a quienes no compartan sus posiciones” También resulta de interés que en el mismo número de la revista, en una nota de opinión firmada por Juan G. Navarro Floria, asegura que la figura del Vicariato castrense se halla en crisis y que esta parece una buena ocasión para rediscutirla y darle una solución decorosa.

y a partir de ahí solicitó el desplazamiento del Vicario castrense. Seguramente esto se debe a que mientras que el tema de la ética sexual y las políticas de salud reproductiva tienden a unir a los obispos mientras que los de DDHH a dividirlos lo que facilita operar sobre Baseotto.

Una segunda lógica política es la que evidencia el propio Mons. Baseotto, quien está vinculado con un grupo del ala conservadora, pero con contactos menemistas y en la curia vaticana, aunque alejado de la CEA. Su actitud fue la de -luego de planteado el conflicto- reducir al máximo posible su aspereza. Seguramente la falta de respaldos locales y el deseo de no perjudicar a su grupo de referencia dentro de la Iglesia incidía en ello.

La tercera manera de actuar políticamente frente a estos sucesos es la del grueso de la Conferencia Episcopal Argentina, quienes a lo largo del desencuentro mostraron poca preocupación por el Vicario castrense y le brindaron poco respaldo. Quizá la explicación de esto resida en que en el momento de desatarse el desencuentro, los obispos habían tenido una reunión satisfactoria con el gobierno e incluso habían acordado participar en algunos planes de vivienda. Pero a ello se suma el hecho de que Mons. Baseotto pertenece a un grupo minoritario de eclesiásticos de fluidos contactos con funcionarios menemistas y que prefieren dialogar con miembros de la Curia vaticana antes que con los integrantes de la CEA.

Finalmente se destaca la racionalidad política de un grupo de Obispos más conservadores y críticos del gobierno que ante el avance de las políticas públicas relacionadas con la salud reproductiva, abandonan el silencio y sin solidarizarse con Baseotto, manifiestan las mismas críticas que el Vicario castrense hacia el gobierno nacional. Estos sectores, que parecen unidos y coordinados, generan una fuerte reprobación del oficialismo que se hace el discurso dominante entre los eclesiásticos.

Algunas aproximaciones para una historia de las élites en Azul, 1895-1930. Distinción, habitus, espacios de socialización, reproducción social y es- tructuración de clase

*Maya Vena*¹⁶³

Introducción

Nuestro país estuvo signado por un profundo cambio en sus estructuras en el período 1880-1930, si nos ceñimos a los análisis clásicos éste estuvo atravesado por un marcado proceso de modernización que entre otros incluye: inmigración, movilidad social, conformación de los sectores medios, división internacional del trabajo a la que Argentina se sumó como productor de materias primas para la exportación y democratización del sistema político. Estos cambios también fueron acompañados por los sucedidos al interior de los sectores política, social, económica y culturalmente dominantes.

Este proceso ha sido bastamente estudiado en los grandes centros urbanos no solo del litoral sino también de Buenos Aires aunque no han merecido una gran atención en el interior, tal es el caso de las ciudades medias pampeanas que cuentan con una historia muchas veces no analizada.

Azul, es una ciudad ubicada en el interior de la provincia de Buenos Aires, está ubicada a 300 kilómetros al sudoeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Limita con los partidos de Tandil, Rauch, Olavarría, Tapalqué, Benito Juárez, y Las Flores.

La fundación se debió a órdenes del por entonces gobernador de Buenos aires, Juan Manuel de Rosas quien encomendó construir una zona de avanzada para contener los malones. Con el objetivo de cumplir con éstas, el Coronel de milicias

¹⁶³ La autora es investigadora de la Facultad de Derecho - Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, UNICEN.

Pedro Burgos partió desde Chascomús y de acuerdo al tipo de medio de transporte y la distancia se estima que el 16 de diciembre de 1832 se fundó el fuerte San Serapio Mártir del Arroyo Azul.

La ocupación criolla de estas tierras se hizo mediante donaciones por parte del gobierno provincial decretadas en 1829 y efectivizadas en 1832, de manera similar a lo ocurrido con otros territorios bonaerenses.

Quienes accedieron a las mismas lo hicieron a cambio del usufructo y con título de propiedad, algunas de ellas se entregaron bajo el sistema de enfiteusis y otras, en menor parte, en arrendamiento, a mediados del siglo XIX. Este sería el inicio del actual Partido de Azul.

El corte temporal realizado en este trabajo, 1895-1930, se debe a que en ese año del siglo XIX, Azul fue declarada ciudad, más precisamente el 23 de octubre de 1895.

Campo, habitus, clase y reproducción social...

En este apartado me detendré a analizar algunos conceptos de Pierre Bourdieu que me ayudaran a analizar y comprender el período estudiado.

Comenzaré por analizar el *espacio social*, el cual es definido como la Sociedad, conformada por campos sociales que se interceptan e interactúan, esto hace que la posición que ocupa un individuo en un espacio social sea congruente con su visión del mundo.

Al hablar de los *campos* sociales Bourdieu se refiere al espacio social que se crea en torno a la valoración de hechos como la ciencia, el arte, la política, entre otros. Estos espacios contienen a los individuos que tienen diferentes habitus y capitales diferentes que compiten tanto en recursos materiales como simbólicos. Estas interacciones son dinámicas y durables, son voluntarias pero tienen un carácter conflictivo y antagónico que se origina en el tipo de capital que poseen. Quienes dominan un capital social dominan también el campo social y al reproducirse como especie lo están haciendo también en el campo social de sus dominios.

La *posición social* está formada por grupos sociales distanciados por la economía, los gustos, las aficiones. Esto explica por qué personas con diferente posición social no pueden encontrarse “pacíficamente” en el espacio social.

Por lo dicho, si bien Bourdieu es pesimista respecto a la posibilidad de la desaparición de la distancia social, si cree que el *habitus* puede cambiar, por ello, es posible que una persona de los sectores subalternos adquiera capital cultural a

través de la educación y gustos que se asemejen al de los sectores dominantes, esto le permitirá tener mayor capital económico y así su descendencia adquiriría mayor capital cultural gracias a ese mayor capital económico, el cual se acrecentaría, y así generación tras generación.

Siguiendo en el marco de la teoría se este autor francés el *habitus* “es la sociedad inscrita en el cuerpo, en el individuo biológico”, el cuerpo es socializado desde la niñez y las percepciones de éste son duraderas e intransferibles. Así, “*El habitus se define como un sistema de disposiciones durables y transferibles -estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes- que integran todas las experiencias pasadas y funciona en cada momento como matriz estructurantes de las percepciones, las apreciaciones y las acciones de los agentes cara a una coyuntura o acontecimiento y que él contribuye a producir*”¹⁶⁴

El *habitus* es un conjunto de disposiciones internalizadas que dan cuenta de las percepciones, acciones y sentimientos, se constituyen a partir de la socialización al interior de la familia y en la escuela. Cuando el individuo actúa de acuerdo a estas disposiciones y el *habitus* se refuerza individual y colectivamente, se produce su interacción con las estructuras sociales.

Una cuestión importante en este trabajo es como se desarrolla y estructura la *distinción*. Las personas que pertenecen a la misma clase social comparten valores culturales similares, y los mismos gustos (arte, ocio, espacios de socialización, deportes, instituciones educativas) y el acceso a los bienes no está determinado por una cuestión de acceso económico sino por el gusto.

Entonces, Bourdieu define dos grupos: a) los individuos de pensamiento ilustrado que son los amantes de las artes, la reflexión sobre la humanidad, el sentido de lo estético; y, b) los individuos con pensamiento del sentido común quienes priorizan los sentidos, lo vulgar, los contenidos prácticos.

Cada grupo tiene un *habitus* común que los hace pertenecer a un grupo social, el compartir gustos de manera consciente hace que exista un *habitus* de grupo, el que también se encuentra en sus gestos y maneras de interactuar. No obstante esto, la distinción de clase no solo se define por la economía sino también por el *habitus* de clase al que se asocia esa posición.

Por ello, para Bourdieu el *habitus* es un conjunto de disposiciones socialmente adquiridas que mueve a un individuo a vivir de modo semejante al de otros miembros de su clase social, esto se aprehende como se señaló arriba de la interacción con la familia y con la escuela, el *habitus* se forma a partir de las interacciones de la vida cotidiana. Los cuerpos se estructuran y tienen preferencias y gustos como así también se internalizan formas de actuar, los límites sociales o las valoraciones estéticas.

¹⁶⁴ Bourdieu, P. Esquisse d'une théorie de la pratique. Droz. Genève, Paris, 1972

La importancia del concepto de habitus en este sentido está dada en comprender que la posición actual de los sujetos en la estructura social no es lo único que nos ayuda a explicar el habitus, sino que éste, se adquiere en la socialización primaria a partir de la internalización de unas prácticas y unos espacios de un determinado mundo social. En este sentido expresa Bourdieu: “El peso particular de las experiencias primitivas resulta en efecto en lo esencial del hecho que el habitus tiende a asegurar su propia constancia y su propia defensa contra el cambio a través de la selección que opera entre las informaciones nuevas, rechazando, en caso de exposición fortuita o forzada, las informaciones capaces de poner en cuestión la información acumulada y sobre todo desfavoreciendo la exposición a tales informaciones. (...) Por la ‘elección’ sistemática que opera entre lugares, acontecimientos, personas susceptibles de ser frecuentados, el habitus tiende a ponerse al abrigo de las crisis y de las puestas en cuestión críticas asegurándose un medio al que está tan preadaptado como es posible, es decir, un universo relativamente constante de situaciones propias a reforzar sus disposiciones ofreciendo el mercado más favorable a sus productos. Y es una vez más en la propiedad más paradójica del habitus, principio no elegido de todas las ‘elecciones’, que reside la solución de la paradoja de la información necesaria para evitar la información”¹⁶⁵

Por lo expresado, al explicar las prácticas sociales no es suficiente hacerlo desde el presente, el habitus reintroduce la dimensión histórica en el análisis de la acción de los agentes mediante una estructura generativa que asegura la actuación del pasado en el presente.

Aproximaciones al estudio de las élites: el caso de Azul 1895-1930

“Hay, sin embargo, algo más y bien importante. A diferencia de la cancha de fútbol, el hipódromo no fue en ningún momento un espacio que las clases populares pudieran reivindicar como propio.”...”En el hipódromo, los sectores social y económicamente predominantes ocuparon una posición más relevante que en cualquier otro espectáculo capaz de interpelar a un universo de aficionados de grandes dimensiones.”

Roy Hora, Historia del Turf Argentino

La profundidad de las transformaciones sociales operadas en período 1880-1930 en la región pampeana no difiere de las acontecidas en la ciudad de Buenos Aires, muchos de los estudios sobre este periodo han hecho hincapié en los procesos

¹⁶⁵ Bourdieu, P., El Sentido práctico, Siglo XXI, Buenos Aires, 2015

migratorios, el crecimiento económico y demográfico, la aparición de los sectores medios o el desarrollo de los sectores subalternos. Por eso es preciso e importante comprender cuál es el desarrollo de los sectores dominantes en este período para así acercarnos a una interpretación de cómo los mismos afectaron la historia y desarrollo de nuestra sociedad.

Partiendo del habitus los sujetos producen sus prácticas, internalizan estructuras desde las cuales el grupo al que pertenece ha estructurado sus pensamientos y prácticas y comenzará a realizar acciones.

En este sentido, una de las dimensiones del habitus es su vínculo con las clases sociales y la reproducción social. El habitus se adquiere por condiciones sociales y materiales y su variación respecto al espacio social, se puede entender la existencia de un habitus de clase. Estos habitus de clase se aprenden de manera sistemática relacionados con una determinada posición social.

Es importante destacar que aunque exista un habitus de clase, esto no homogeniza a la totalidad de los individuos pero si puede generalizar prácticas ya que comparten posición y trayectoria social.

El objetivo de este trabajo es plantear algunos puntos de partida sobre cómo se estructuraron los sectores dominantes en Azul en el período estudiado y cómo se desarrollaron las élites en Azul durante el paso del siglo XIX al XX?

Algo difícil de conceptualizar, pero necesario al momento de comenzar este estudio es cuál es el objeto del mismo. Como señala Leandro Losada¹⁶⁶ podrían utilizarse diversas *“alternativas, como “clase alta” o “aristocracia”*. *Aún siendo ilustrativas en el sentido coloquial, tienen ribetes algo difíciles desde una dimensión más propiamente analítica”*.

Lo mismo ocurre con la idea de oligarquía, tan utilizada y estudiada en las investigaciones históricas del paso del siglo XIX al XX que se ha presentado como un bloque monolítico y que estudios posteriores han planteado con un conjunto de particularidades y contradicciones que hacen imposible verla como un sector homogéneo y sin conflictos internos propios.

Siguiendo los estudios de Losada, Hora y otros se analizarán los aspectos sociales de los sectores más privilegiados de la sociedad azuleña haciendo particular hincapié en las relaciones de poder, status, riqueza y en los espacios de socialización, reproducción social y estructuración de clase, sus costumbres y formas de vida.

Otra cuestión conceptual es como definir a nuestro objeto de estudio, claramente de acuerdo a los autores señalados ut supra lo más apropiado es definirlo

¹⁶⁶ Losada, L., *La Alta Sociedad en la Buenos Aires de la Belle Époque. Sociabilidad, estilos de vida e identidades. Siglo XXI*, 2008.

como “alta sociedad”¹⁶⁷. “La conveniencia de este concepto es que nos permite identificar un personaje en el marco de la vida social y considerar, a su vez, que el elenco que lo conforma puede estar recorrido por un grado significativo de heterogeneidad.”

¿Por qué hablar de élites en plural?, siguiendo a Losada¹⁶⁸, es preciso hablar de élite en plural debido a la necesidad de analizar los matices existentes entre quienes se destacan en el mundo social, en el económico, el intelectual, el cultural o el político.

El período que va de 1880 y 1910, del denominado “régimen oligárquico” va a ser el de la consolidación de una lógica elitista de corte nacional

De esta manera se fue conformando en torno a la consolidación institucional del Estado una reconfiguración del campo social que permitió que tomaran protagonismo actores que con liderazgos de tipo personalistas se hicieron del control del Estado para sostener su status, este proceso comienza a flexibilizarse con el ascenso político de la Unión Cívica Radical hacia la última década del XIX y principios del XX.

En lo referente al ámbito económico en nuestro país comenzó a afianzarse una élite pampeana asociada a la producción agrícola-ganadera y el desarrollo del mercado interno, hecho que permitió el crecimiento de una élite asociada a los hombres de negocios vinculados y una incipiente elite industrial.

La configuración de la élite social comienza a entrelazar hombres y mujeres de origen migrante con familias de raíces coloniales, a diferencia de lo ocurrido en el período anterior.

En relación a la élite política, los sectores terratenientes no lograron obtener colectivamente una representación propia, aunque si socialmente mantuvieron una gran cohesión al tener una sociabilidad común, reforzada a través de los vínculos de parentesco y las prácticas matrimoniales endogámicas, con algunas excepciones. Las elites políticas vieron renovadas en esos años su “estilo de vida, su identidad y su composición social”¹⁶⁹.

El período que nos ocupa estuvo definido por el fuerte crecimiento económico, la estabilidad política y la integración de nuestro país a la economía mundial, todo esto fue redefiniendo las características de las clases altas de nuestro país, hecho que puede observarse en la alta sociedad porteña pero al que las élites del interior no se mantuvieron ajenas. Es así que temas como la europeización de las costumbres y los consumos conspicuos son dos variables a tener en cuenta al analizar a estos sectores.

¹⁶⁷ Idem.

¹⁶⁸ Idem.

¹⁶⁹ Losada. L. y Hora R., Clases Altas y medias en la Argentina, 1880-1930. Notas para una agenda de investigación. Desarrollo Económico Vol. 50, N° 200 enero- marzo 2011

La gran inmigración y la estabilidad política produjeron no solo cambios políticos sino que coadyuvaron al cambio social esto no implicó que quienes contaban con una situación de privilegio la perdieran sino que en este proceso de modernización que se estaba llevando adelante, las élites políticas ya no podían reivindicar su pertenencia patricia o la situación de privilegio del pasado como único sello de pertenencia a ese grupo social.

Entonces, ¿cómo legitimar esa posición social de privilegio?. Como se expresara arriba, ya no podía reivindicarse (exclusivamente) el pasado, por ello, comienzan a interactuar una serie de dimensiones que se suman o amplían las ya nombradas de la europeización de las costumbres y los consumos conspicuos. *“Adoptar un estilo de vida que expresara poderío económico (a través del consumo) y refinamiento cultural (replicando aficiones y gustos propios de las élites del Viejo Mundo) tuvo gran importancia para reforzar y legitimar una posición social distinguida”*¹⁷⁰

Las dimensiones que se pueden identificar a partir de los estudios analizados y que son importantes para comenzar a investigar las élites en nuestro caso de estudio son: nueva sociabilidad con nuevos códigos de etiqueta, *grand tour*, cambio en los espacios de socialización, la incorporación de pasatiempos cosmopolitas, una revalorización de los rural, relaciones sociales y matrimoniales endógenas y mayor hermetismo

El Grand tour, era uno de los espacios más selectos de las élites de principios del XX, las familias de este encumbrado grupo social pasaban parte del año o varios meses en el viejo continente, así eran noticia en los periódicos locales como El Ciudadano o El Tiempo los viajes a Europa de los hombres y familias más selectas de nuestro pago chico.

La aparición de espacios de socialización con *“una nueva sociabilidad ritmada por los rígidos códigos de “etiqueta” y alternada entre clubes como el Jockey (fundado en 1882) y las mansiones de los barrios que, a comienzos del siglo XX, delinearon el espacio de la clase alta de la ciudad...”*¹⁷¹, comienzan a desarrollarse espacios exclusivos para los miembros de la élite, en el caso de Azul podemos identificar claramente dos espacios exclusivos, el Club de Remo (fundado en 1920) y el Jockey Club (fundado en 1912) como señalan las memorias de la Comisión de Jockey club de Azul la institución organizaba actividades para que tanto los socios (todos hombres) como sus familias tuvieran un ámbito de socialización propio. Bailes de Carnaval, del 25 de mayo y la *reveillon* del 31 de diciembre, encuentros para jugar billar, compartir la sala de armas fueron algunas de las actividades realizadas.

¹⁷⁰ Losada, L. La Alta Sociedad en la Buenos Aires de la Belle Epoque. Sociabilidad, estilos de vida e identidades. Siglo XXI, 2008

¹⁷¹ LOSADA. L. y HORA R., Clases Altas y medias en la Argentina, 1880-1930. Notas para una agenda de investigación. Desarrollo Económico Vol. 50, N° 200 enero- marzo 2011

Asimismo, se emprendían viajes de estas familias en conjunto a la Ciudad de Mar del Plata, aquella ciudad costera y exclusiva que albergaba el “*Pigeon Club*” que retratará Mauricio Kartun en su obra “*A la de Criados*”.

Dentro del espacio, también podemos analizar la ciudad como un gran espacio donde es bastante sencillo encontrar cual era el lugar de la élite. La ciudad fue creciendo arquitectónicamente pudiendo identificarse un sector de la misma donde se ubicaron las familias de la alta sociedad, calles exclusivas con viviendas que emulaban a la París de la época, con materiales traídos de las grandes ciudades europeas.

Este tipo de construcciones también se vio reflejado en los edificios que albergaban el descanso eterno de las familias de las élites azuleña, con monumentales bóvedas familiares en el casco histórico del actual cementerio único, que claramente se diferenciaban de aquellos que perecían en el cementerio de los pobres (ubicado en el actual Barrio San Francisco). Dentro de las corrientes arquitectónicas identificables se encuentran: la italianizante, la ecléctica, el art nouveau y hacia el final del período analizado el modernismo.

Uniendo las dos dimensiones anteriores, podemos identificar unos ritos que también eran particulares de este grupo social: bailes, funerales, bodas, el carnaval, son espacios de expresión del habitus de la clase alta.

Otra de las dimensiones a analizar son los pasatiempos cosmopolitas y refinados de la alta sociedad, al igual que la gran capital de nuestro país, los miembros de la Asociación Española de Socorros Mutuos de Azul, se dieron la empresa de edificar el “Teatro Español” (1897), es dable destacar que esta se realizó antes de la construcción del Teatro Colón (1908) de Buenos Aires. No solo fue el espacio del teatro y la lírica de nuestra ciudad sino que contaba con todos los adelantos tecnológicos de la época como por ejemplo la luz eléctrica y no de kerosene como se utilizaba habitualmente¹⁷².

Así también se funda un club de regatas (Club de Remo) para emular a uno igualmente selecto ubicado en el la Ciudad de Tigre y que convocaba a lo más distinguido de la *haute* porteña.

Otro gran espacio de socialización y que permitía el desarrollo de pasatiempos fue la creación del parque Municipal a través de una comisión de vecinos de la élite azuleña que facilitó no solo dejar una de las obras más importantes de principios de siglo XX de nuestra Ciudad sino que sirvió para reproducir un espacio verde como los bosques de Palermo en la ciudad capital del país y que permitía desde la realización de los desfiles florales hasta los paseos de fin de semana en automotores descapotables que servían de “pasarela” para lo más selecto de la sociedad azuleña.

La reivindicación del espacio rural, que otrora estaba “*asociado a la Barba-*

¹⁷² Roca A., Historia de la Arquitectura de Azul, Editorial Azul, Azul, 2013

*rie*¹⁷³ también se dio en el caso de Azul, no solo por “el prestigio alcanzado por la elite terrateniente pampeana”¹⁷⁴ sino también porque esto permitió que la crema y nata de la alta sociedad porteña se diera cita aquí compartiendo momento y espacios de socialización, a la vez que realizando grandes donaciones para obras importantes de nuestra ciudad.

Tal es el caso de Mercedes Castellanos de Anchorena quien al ser propietaria de la estancia “San Ramón”, se comprometió con la construcción entre otros de la Iglesia Catedral “Nuestra Señora del Rosario” y el Hogar del Buen Pastor, destinado a albergar a niñas huérfanas.

La última de las dimensiones a tener en cuenta, el hermetismo de la alta sociedad, se reforzó como en el resto de las élites de nuestro país asociado al mercado matrimonial que si bien en algunos momentos permitió el ingreso de algunos miembros de la elite económica provenientes de la inmigración reforzó los lazos endógenos de las élites locales. Además esta se observa en la conformación de las comisiones que crearon y llevaron adelante las instituciones de la sociedad civil más importantes de nuestra Ciudad como así también las que dejaron grandes obras públicas como el Parque, el Hospital de niños y el de adultos, los hogares para niños desamparados, entre otros.

Los interrogantes que quedan

Es importante conocer la historia de nuestra Ciudad pero para ello es preciso buscar las raíces de cómo se fue estructurando nuestra sociedad. Azul, hasta la mitad del siglo XX fue una de las ciudades más importantes del interior bonaerense, lugar de preponderancia que fue perdiendo al avanzar este siglo.

El entramado institucional y la relación entre Estado y Sociedad estuvieron fuertemente determinados por las élites locales del paso del siglo XIX al XX.

Su poderío económico pero también su habitus y la distinción de esta clase social signaron con sus gustos, pasatiempos y percepciones la manera en que la alta sociedad se reprodujo pero también como fueron referencia en el desarrollo de los sectores medios y como se relacionaron con los sectores populares.

La creación de instituciones y espacio públicos que hoy continúan siendo parte troncal de la vida de nuestra ciudad, solo fueron posibles por estas élites locales que emulando a la alta sociedad porteña fueron reproduciendo prácticas y ge-

¹⁷³ LOSADA. L. y HORA ROY, Clases Altas y medias en la Argentina, 1880-1930. Notas para una agenda de investigación. Desarrollo Económico Vol. 50, N° 200 enero- marzo 2011.

¹⁷⁴ Idem.

nerando un habitus y una distinción que la determinaron como clase pero también como parte estructurate del desarrollo local.

Es necesario para poder avanzar en la construcción de una historia local, comprender cuál fue el rol de las élites en el paso del siglo XIX al XX, y profundizar en la construcción del espacio social, el habitus y la distinción que atravesados por dimensiones tales como: nueva sociabilidad, cambio en los espacios de socialización, la incorporación de pasatiempos cosmopolitas, ritos, revalorización de lo rural, relaciones sociales y matrimoniales endógenas y mayor hermetismo, fueron estructurando el pasado pero también el presente.

Bibliografía y fuentes

Fuentes

Diario El Tiempo

Diario El Ciudadano

Memorias del Jockey Club de Azul

Bibliografía

Bourdieu, P., *Esquisse d'une theorie de la pratique*. Droz. Genève, Paris.1972

----*La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Taurus. Madrid, 1988

---- *El Sentido práctico*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2015

----*El sentido social del gusto*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2015

----*Las estrategias de la Reproducción social*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2015

Losada, L., *Aristocracia, Patriariado y Elite. Las nociones identitarias en la élite social porteña entre 1880 y 1930*. Anuario IEHS 20, 2005

----*Sociabilidad, distinción y alta sociedad en Buenos Aires : los clubes sociales de la élite porteña (1880-1930)*, Desarrollo Económico, vol. 45, N° 180, enero-marzo, 2006

----*Distinciones simbólicas y realidades sociales. La Alta Sociedad y los advenedizos en*

la Buenos Aires del Cambio del siglo XIX al XX. Cuadernos de Historia, Serie Ec. Y Soc., N°9 9 CIFFyH-UNC, Córdoba pp, 65-85, 2007

---*La Alta Sociedad en la Buenos Aires de la Belle Époque. Sociabilidad, estilos de vida e identidades.* Siglo XXI, Buenos Aires, 2008

---*Historia de las élites en Argentina: desde la conquista hasta el surgimiento del peronismo,* Sudamericana, Buenos Aires, 2009

---*La élite social argentina: Visión en perspectiva sobre sus orígenes y formación, 1770-1910,* 2° Reunión Internacional sobre formación de las élites. CLACSO, Buenos Aires, 2013

---*Oligarquía, aristocracia y nación. La Argentina de los años treinta según Marcelo T de Alvear.* Boletín del Instituto de Historia Argentina y América “Dr. Emilio Ravignani”, Tercera serie, N° 44, primer semestre, pp 108-134, 2016

LOSADA. L. y HORA R. *Clases Altas y medias en la Argentina, 1880-1930. Notas para una agenda de investigación.* Desarrollo Económico Vol. 50, N° 200 enero-marzo 2011

HORA R., *Los Anchorena: patrones de inversión, fortuna y negocios,* 2010

HORA R. *Historia del Turf Argentino,* Siglo XXI, Buenos Aires, 2014

ROCA, A. *Historia de la Arquitectura de Azul,* Editorial Azul, Azul, 2013

Variables internas en la formulación de la política exterior argentina. Propuesta de un modelo de análisis y aproximación a partir del estudio de la posición del país ante el conflicto por el Chaco Boreal (1932-1939).

*Maximiliano Zuccarino*¹⁷⁵

Introducción

En función de los objetivos del presente libro, que se propone recorrer los diferentes aspectos que hacen a la actividad del Estado en general y del Estado argentino en particular, este capítulo se centra en el análisis de la dimensión “internacional” del mismo, es decir, la interacción de tal Estado con otros Estados y actores que componen el escenario internacional, modelando de ese modo la *política exterior*. Por consiguiente, en una primera instancia se trabajará sobre dicho concepto a partir de concebir a la política exterior como a una política pública más, la cual, en su proceso de formulación, se ve afectada tanto por variables internas como externas.

Partiendo de esta concepción de la política exterior como política pública atravesada por estas variables, de lo que se trata es de valorizar la incidencia de las variables internas, tomando como estudio de caso la política exterior llevada adelante por el gobierno argentino ante el conflicto por el Chaco Boreal entre Bolivia y Paraguay en la década de 1930, entendiéndolo como paradigmático en función de la cantidad y diversidad de actores involucrados que incidieron en el posicionamiento de la Argentina ante el mismo, pero a la vez como punto de partida en la utilización del modelo analítico propuesto, pasible de ser aplicado a otros estudios de caso más recientes o bien al estudio de la política exterior argentina contemporánea, a fin de entender posicionamientos, analizar procesos de toma de decisiones o prescribir pautas para la acción.

¹⁷⁵ El autor es miembro del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIIL) - Universidad Nacional del Centro de la Pcia. de Buenos Aires (UNCPBA) - Comisión de Investigaciones Científicas de la Pcia. de Buenos Aires (CICPBA). Facultad de Derecho – Facultad de Ciencias Humanas.

La política exterior como política pública: el peso de las variables internas

El modelo de análisis propuesto parte de la consideración de que la política exterior de una nación es una política pública que busca satisfacer tanto los intereses internos del Estado en cuestión -en función del modelo de desarrollo político-económico adoptado- como los de la clase dirigente que coyunturalmente se encuentre en ejercicio del gobierno. Ello habilita a otorgar, dentro del análisis, un mayor peso a las variables internas a la hora de interpretar la formulación de la política exterior, sin por ello desconocer la incidencia de los condicionantes externos o sistémicos, a los que históricamente, desde el campo disciplinar de las relaciones internacionales, se les ha brindado una atención preferente como factores explicativos del comportamiento externo de los países de la región latinoamericana en general y de la Argentina en particular.

Dicho lo anterior, es preciso en primera instancia abordar el concepto de política exterior. Siguiendo a Calduch Cervera, puede definírsela como

aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional (Calduch Cervera, 1993,3)

En relación a ello, es necesario, siempre siguiendo al citado autor, hacer una serie de aclaraciones. Primeramente, que la política exterior sólo puede predicarse por parte de los Estados, ya que son los únicos actores que reúnen los dos requisitos necesarios para poder desarrollarla plenamente: capacidad jurídica reconocida internacionalmente y capacidad política plena, autónoma y eficaz. En segundo lugar, la política exterior no puede dissociarse de la política interior; ambas se interfieren mutuamente ya que, en último extremo, no son más que dos facetas de una misma realidad política, la del Estado, si bien se dirigen a destinatarios diferentes: mientras la política interior se orienta a los individuos y grupos de una misma sociedad estatal, la política exterior permite la vinculación entre Estados. Queda clara, pues, la conexión y el carácter eminentemente interno del proceso de formulación y ejecución de la política exterior, con el Estado como actor excluyente a través de distintos órganos, instancias y mecanismos.

Complementando la definición anterior, Rubén Perina (1988) y Roberto Russell (1990) afirman que la política exterior debe ser entendida como el conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de un Estado-nación -en respuesta a demandas y determinantes internos y externos de actores gubernamentales y no gubernamentales que ejercen su influencia a través de distintos mecanismos- con el objetivo de defender y promover los intereses y valores del mismo

en el sistema internacional. En esta línea y en relación al caso concreto argentino, Mario Rapoport y Claudio Spiguel (2005) indican que explicar la historia de la política exterior argentina supone, al enfocar sus lazos con la política interna, analizar su íntima vinculación con la naturaleza sociohistórica del Estado y la estructura económica de la sociedad. Como se desprende de estas últimas aproximaciones al concepto, no podría explicarse la política exterior de un Estado cualquiera sin hacer referencia a los factores externos e internos que la afectan, muy especialmente los segundos para el caso argentino si se considera la afirmación de Rapoport y Spiguel.

Definido ya el concepto más amplio de política exterior, cabe ahora detenerse y señalar, a modo aclaratorio, qué es lo que se entiende por variables internas y externas a la hora de analizar la misma. En cuanto a las primeras, refieren a aquellos factores presentes en el interior del territorio bajo análisis, y pueden ser de lo más variadas: van desde cuestiones generales como el modelo de desarrollo político-económico adoptado, hasta otras más específicas, como los intereses particulares de los dirigentes políticos que se encuentran a cargo del ejercicio del gobierno o actores que operan en el país planteando sus demandas y ejerciendo su influencia a fin de conseguir sus objetivos. Dentro de este grupo se pueden incluir tanto a organismos públicos (Poder Legislativo nacional, Estados provinciales y municipales, empresas estatales) como privados o no gubernamentales (empresas de capital nacional o extranjero radicadas en el país, organizaciones de la sociedad civil, prensa, entre otros). Las variables externas, por su parte, son aquellas que influyen la formulación y ejecución de la política exterior desde fuera de los límites territoriales del Estado en cuestión y también, como las internas, pueden ser de carácter general (estructura y funcionamiento del sistema internacional con su/s potencia/s hegemónica/s de turno, ordenamiento y disputas por la supremacía a nivel continental o regional) o referidas a actores puntuales, como otros Estados nacionales o subnacionales que se relacionan con el Estado objeto de análisis en sus distintos niveles, organizaciones estatales u ONGs internacionales, empresas multinacionales, ciudadanos particulares, entre otros.

Ahora bien, concentrando la atención, como se ha anticipado, en el estudio de la incidencia de las variables internas en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior, debe inicialmente señalarse, desde un punto de vista teórico-analítico, que si bien la atención sobre las mismas tuvo sus orígenes en los Estados Unidos a fines de la década de 1950 -complementándose en la década siguiente con los trabajos de Pierre Renouvin y su desarrollo del concepto de las “fuerzas profundas” como factores que limitan y condicionan la toma de decisiones en materia internacional (Renouvin y Duroselle, 2000)-; su estudio no halló eco inmediato en América Latina, donde recibieron mucha menos atención que las variables exógenas. Esto respondió, entre otros factores, a que allí el enfoque predominante partía de considerar la posición “periférica” de los países de la región, lo cual colocaba al sistema internacional como principal factor condicionante de su comportamiento

externo y tendía a subestimar la importancia de los factores internos en la formulación y ejecución de la política exterior (Russell, 1990).

Partiendo de esta realidad, y en sintonía con nuevos enfoques que han ido apareciendo, de lo que se trata es de valorizar la incidencia de las variables internas en el proceso de formulación de la política exterior. Para ello, resultan de suma utilidad los trabajos de una serie de analistas y teóricos provenientes del campo de las relaciones internacionales, entre los que se destacan el alemán Volker Rittberger (2004) y Roberto Miranda (2011), quienes distinguen entre aquellas corrientes (liberalismo utilitario, internacionalismo liberal, institucionalismo internacional y neoliberal, estructuralismo) que buscan explicar la política exterior de los Estados “desde abajo” al focalizarse en las variables domésticas (tipo de régimen, política exterior como instrumento de la clase dominante); y el realismo y neorrealismo, que colocan el acento en los incentivos y constrañimientos del sistema internacional como determinantes de la conducta internacional de los Estados.

Dentro del primer grupo de corrientes teóricas mencionadas -todas de origen anglosajón- se puede incluir a autores tales como James Rosenau (1997), quien afirma la necesidad de adoptar un enfoque que combine variables internas y externas (o “intermísticas”) a la hora de analizar la política exterior de un Estado; Robert Putnam (1988), Robert Keohane y Joseph Nye (1988), quienes destacan, como actores internos, a grupos o individuos que ejercen influencia en el proceso de formulación y toma de decisiones en materia de política exterior a partir de establecer coaliciones con los encargados de implementarla -que, a su vez, persiguen intereses propios o del Estado que representan- o con sus contrapartes en el exterior. En esta línea que tiende a valorizar las variables internas, Helen Ingram y Suzanne Fiederlein (1988) afirman que el estudio de las influencias domésticas sobre la política exterior es un campo en crecimiento que destaca el rol jugado por distintas fuerzas e instituciones políticas tales como el Poder Legislativo, la burocracia, los Estados subnacionales (provincias), la opinión pública y determinados grupos de interés. Manfred Wilhelmy (1991), por su parte, propone un enfoque similar aplicado al caso latinoamericano, sosteniendo que la política exterior es una política pública y que, como tal, es susceptible de ser sometida a procesos de análisis análogos a las demás.

Pasando de este modo a los análisis elaborados desde Latinoamérica, resultan de utilidad los aportes de Marcelo Lasagna (1995), quien coloca especial énfasis en el régimen político, y, dentro de éste, en los principios y valores que justifican las orientaciones de sus políticas públicas, entre ellas la política exterior, la cual se encuentra así condicionada por la ideología que abrace el grupo o partido gobernante y la coalición de intereses que lo sustente. William Hazleton y Heraldo Muñoz (1987), por su parte, colocan el acento en la incidencia de otros factores y actores, tales como las empresas transnacionales, la teoría realista de poder y las percepciones o imágenes que cada país tiene sobre el sistema internacional, la potencia hege-

mónica de turno y los Estados vecinos. En este sentido, Peter Gourevitch (2007) va incluso más allá y advierte sobre la existencia de una interacción y mutua influencia entre política internacional y estructura doméstica, considerando que deberían ser analizadas simultáneamente como un todo. Finalmente, el politólogo y diplomático chileno Alberto van Klaveren (1984) es uno de los autores que probablemente más claramente sistematiza la cuestión de las variables externas e internas, destacando dentro de éstas últimas la orientación del régimen, los procesos de toma de decisiones y política interna, la política burocrática y el liderazgo.

A los autores citados cabría añadir otros, cuyos trabajos han sido publicados más recientemente. Se destaca, por ejemplo, el trabajo de Merke y Tokatlián (2014), que precisamente enfatiza en la política exterior como política pública afectada por variables internas y externas. En este sentido, hay que mencionar la línea de investigación seguida por el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), que valoriza la incidencia de las variables domésticas en la formulación de la política exterior. Entre los trabajos más relevantes se pueden destacar los de Ornela Fabani (2016) y Anabella Busso (2014), quien sostiene que los vaivenes de la política exterior se explican mayoritariamente por causas internas, entre las cuales se destacan las crisis político-económicas, las tensiones entre los distintos modelos de desarrollo y sus respectivas estrategias de inserción internacional -liberalismo y alineamiento por una parte versus desarrollismo y autonomía por la otra- y las variaciones en la concepción de democracia. Además de estas contribuciones del CERIR, otros autores contemporáneos han puesto de relieve la necesidad de contemplar los condicionantes domésticos en la formulación de la política exterior. Entre ellos se destacan Mauricio Alice (2009), Esteban Actis (2012), Leandro Sánchez (2013) -quien aborda la participación del “cuerpo decisonal legislativo”-; Pablo Valenzuela (2013) -aporta el concepto de “actores domésticos autónomos”-; Hugo Dalbosco (2014), que propone estudiar la política exterior a partir de combinar tres enfoques: la teoría de las élites, la teoría de la burocracia y el análisis de políticas públicas; y Schenoni y Ferrandi Aztiria (2014), entre otros.

¿Por qué la Guerra del Chaco?

A modo de necesaria contextualización histórica y geográfica, cabe señalar que el Chaco Boreal es una región ubicada en la zona central de Sudamérica que se encuentra enmarcada por los ríos Parapetí al norte, Pilcomayo al oeste y Paraguay al este, respecto de la cual, hasta la década de 1930, tanto Bolivia como Paraguay reclamaban soberanía. Concretamente, el territorio en disputa representaba 228.100 km², es decir, casi un quinto de la superficie total que Bolivia reclamaba como propia, siendo ésta incluso superior a la extensión total del Paraguay auténtico, llegando hasta el límite mismo de su capital, Asunción. Asimismo, si bien se trata de una

región mediterránea y esencialmente seca, las explotaciones de quebracho a cargo de firmas en su mayor parte anglo-argentinas y las probabilidades de existencia de petróleo, sumado al proceso privatizador emprendido por el Estado paraguayo desde fines del siglo XIX que le reportaba ingentes ingresos impositivos, hicieron de ésta una región económicamente importante, al tiempo que para Bolivia un eventual acceso a la ribera del río Paraguay le posibilitaría una salida fluvial-atlántica a su encierro, y muy especialmente a los hidrocarburos de la región oriental del país.

Estos eran, muy sucintamente expuestos, algunos de los principales intereses en juego. No obstante, para comprender por qué el diferendo limítrofe entre Paraguay y Bolivia por el Chaco Boreal acabó dirimiéndose mediante el mayor conflicto armado registrado en suelo americano durante todo el siglo XX y hasta la actualidad -implicando una movilización de recursos humanos y económicos sin precedentes en la historia de los países beligerantes- es necesario adentrarse en la historia del mismo y saber que antes de 1932, momento en que estalló la Guerra del Chaco, debieron superarse numerosas instancias de mediación y desacuerdos político-diplomáticos.

El origen de los mismos se remonta a la época colonial, pues al no poseer el Chaco metales preciosos, ni mano de obra indígena, ni tierras ricas para la explotación agrícola, los españoles nunca se preocuparon por delimitar claramente la región. Esta imprecisión en la demarcación de las fronteras hizo que, durante las últimas tres cuartas partes del siglo XIX, la región chaqueña fuera explorada por unos y otros, lo cual les permitiría, en las reclamaciones futuras, arrogarse el derecho de ocupación y poblamiento originales. Este nuevo interés por la región, especialmente hacia el último tercio del siglo XIX, se explica parcialmente en función de la coyuntura que atravesaban todos los países de la región en cuanto a la consolidación de sus Estados nacionales, para lo cual la delimitación de las fronteras era una cuestión ineludible. En el caso de Paraguay y Bolivia, esto se vio reforzado por las derrotas sufridas por ambos en los conflictos bélicos conocidos como la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) y Guerra del Pacífico (1879-1883), respectivamente. En consecuencia, estos países se encontraron, hacia fines del siglo XIX, como los únicos en Sudamérica sin salida al mar (lo cual fue particularmente traumático para Bolivia, que había perdido a manos de Chile su litoral en el Océano Pacífico), y, por añadidura, con su orgullo nacional mancillado, aspecto especialmente caro a los influyentes sectores militares tanto paraguayos como bolivianos.

Esta combinación explosiva, sumada a la persistencia de un territorio en litigio con el único vecino al que cada parte confiaba en que podía vencer en una eventual contienda armada y acicateada tanto por una prensa y una opinión pública belicosas de ambos lados como por los intereses de empresas petroleras internacionales interesadas en asegurarse derechos de explotación en una zona potencialmente rica en hidrocarburos; preparó el terreno para los acontecimientos que sobrevendrían en el Chaco Boreal: una guerra de tres años con un triunfo inapelable de

las fuerzas militares paraguayas, y unas arduas negociaciones de paz posteriores, de similar duración, que se llevaron a cabo en Buenos Aires mediante la activa participación de la Cancillería argentina, por entonces a cargo de Carlos Saavedra Lamas.

Como se advierte, se trataba de un escenario complejo que significó para la Argentina la necesaria consideración de intereses político-diplomáticos, estratégico-militares y económicos a la hora de definir posibles cursos de acción, cuyas implicancias llegan hasta nuestros días. De hecho, las consecuencias de la Guerra del Chaco aún se dejan sentir en las relaciones regionales sudamericanas del siglo XXI, otorgando relevancia actual y proyección al estudio de la temática.

En este sentido, el 29 de julio de 2005 Paraguay propuso oficialmente a Bolivia establecer una agenda estratégica bilateral en el sector energético, incluyendo una propuesta para desarrollar un proyecto binacional que vincule las áreas de producción gasífera de Bolivia con el Puerto La Victoria (ex Puerto Casado), en el marco del artículo 7° del Tratado de Paz, Amistad y Límites del 21 de julio de 1938 (es decir, el negociado en Buenos Aires tras la Guerra del Chaco), el cual establecía la obligación de Paraguay de otorgar a Bolivia un puerto franco en Puerto Casado (Dalla Corte, 2009). Asimismo, en abril del año 2009, en Buenos Aires y bajo los auspicios del Gobierno argentino, se firmó el acuerdo definitivo de límites entre Paraguay y Bolivia, fruto de la finalización de las tareas de demarcación, iniciadas a partir del fallo arbitral de 1938 que puso fin al litigio fronterizo tras la guerra. Dos meses más tarde, los ministros de relaciones exteriores paraguayo y boliviano suscribieron un Protocolo Adicional al Tratado de 1938, por el cual se constituyó una Comisión Mixta Paraguayo-Boliviana, encargada de erigir en el terreno hitos de segundo y tercer orden y efectuar el control y el mantenimiento de los mismos (Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional del Paraguay, 2010); de esta manera, hace apenas una década la frontera paraguayo-boliviana ha quedado constituida en forma definitiva.

Más allá de la trascendencia de estos acontecimientos, un hecho más cercano aún en el tiempo colocó nuevamente a la Guerra del Chaco en primera plana y reactualizó el debate acerca de los supuestos móviles que habrían desatado el conflicto, induciendo a un posible replanteo de algunas posiciones: se trata del descubrimiento, en noviembre de 2012, de petróleo en la región del Chaco paraguayo que estuvo en disputa durante los años de guerra. Finalmente, cabe señalar que, por esa época, a través de un préstamo gestionado en el año 2000 ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Bolivia concluyó la construcción de una carretera de unos 600 km que permitió la conexión con los ríos Paraná y Paraguay, concretando así la antigua aspiración de obtener acceso directo al último de estos cursos fluviales (BID, 2000) cuya consecución fue uno de los motivos que desataron la guerra en los años '30.

Todo lo anteriormente mencionado permite dimensionar hasta qué punto cuestiones vinculadas al conflicto chaqueño siguen aún hoy vigentes en la agenda

sudamericana e influyendo sobre las relaciones internacionales de la región, tanto de los países exbeligerantes como de sus vecinos, especialmente la Argentina que, como se ha visto, hasta hace unos años continuaba manifestando su preocupación y vocación participativa, ocupando las relaciones con Bolivia y Paraguay un lugar destacado en su agenda internacional.

La política exterior argentina en el conflicto por el Chaco Boreal como estudio de caso

En lo que respecta a la política exterior de la Argentina en relación a este conflicto, puede afirmarse que, desde el campo disciplinar de las Relaciones Internacionales, quienes abordan la primera mitad del siglo XX se centran en la política exterior de neutralidad de la Argentina en ambas guerras mundiales; mientras que, desde la Historia, el análisis de los procesos político-económicos nacionales no siempre toma en consideración en qué medida éstos son parte sustantiva del proceso de toma de decisiones en materia internacional.

En esta línea, se considera que el abordaje de la participación de la Argentina como mediador y parte interesada en la Guerra del Chaco, puede contribuir tanto a su esclarecimiento como a la mejor comprensión de las relaciones entre los países sudamericanos en la coyuntura de los años '30 del siglo pasado y a problematizar en torno a los factores que inciden en la formulación de la política exterior, al tratarse de un caso en el cual se vieron involucrados actores e intereses de distinta índole: Estados Nacionales (además de los países beligerantes, Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, entre otros, jugaron un rol destacado); la Sociedad de las Naciones; capitales anglo-argentinos instalados en el Chaco Boreal; empresas petroleras transnacionales (Standard Oil y Royal Dutch-Shell); y otros actores influyentes hacia el interior del territorio: la empresa petrolera estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y firmas de capital nacional con intereses en juego, como la compañía de navegación Mihanovich, la Carlos Casado S. A. y otras, cuyos propietarios estaban vinculados al sector público, tal es el caso del empresario azucarero salteño Robustiano Patrón Costas.

Ahora bien, si de todos estos actores y factores se privilegiará, como se viene anticipando, la incidencia de las variables internas, adquiere particular relevancia el análisis de la situación imperante en Argentina en la década de 1930 y el modelo político-económico de desarrollo adoptado. Ese decenio estuvo signado por profundos y, en algunos casos, perdurables cambios tanto en la política como en la economía argentinas. En el primero de esos ámbitos, se destacan la ruptura del orden constitucional mediante el primer golpe de Estado en la historia del país y la posterior llegada de un militar, Agustín P. Justo, a la Presidencia de la Nación

(1932-1938) a través de la denominada Concordancia, una coalición política que se mantendría en el poder hasta 1943 mediante el fraude, la corrupción y el apoyo mayoritario de políticos conservadores del interior del país.

En cuanto al aspecto económico, la década se inició en un marco de crisis y depresión internacional que afectó profundamente a un país que tenía su economía estructurada en función del comercio exterior. Ante ello, la industrialización sustitutiva de importaciones, la creciente intervención estatal en la economía y el reforzamiento del vínculo estratégico con Gran Bretaña (Pacto Roca-Runciman, 1933) en favor de un modelo de desarrollo basado en la agroexportación que beneficiaba a los grandes hacendados cercanos al poder, fueron las respuestas ensayadas, aun pese a la creencia generalizada en las altas esferas gubernamentales de que se trataba de un fenómeno pasajero (Macor, 2001). Asimismo, la evolución del sector petrolífero y la actuación de las principales empresas extranjeras en el país en relación a la firma estatal, YPF, constituye otro punto relevante dentro de la política económica e incluso internacional de la Argentina en el periodo bajo estudio.

Todas estas cuestiones, cabe señalarlo, pueden ser analizadas a partir de las variables propuestas por Anabella Busso (2014), a saber: se trataba de un marco de crisis político-económica en el cual se dio, quizás por primera vez en la Argentina, una tensión entre los dos modelos de desarrollo señalados por la autora, cada uno con sus respectivas estrategias de inserción internacional, acabando por triunfar el binomio liberalismo/alineamiento, lo cual se vio rubricado con la firma del pacto Roca-Runciman y los alineamientos durante la Guerra del Chaco. Asimismo, las variaciones en la concepción de democracia, punto también mencionado por Busso, estuvieron presentes en la década de 1930 en la Argentina tras el primer golpe militar de su historia y la llegada al poder de Agustín P. Justo, especialmente tomando en consideración los métodos y prácticas políticas implementados durante los seis años de gobierno de éste último.

De esta manera, cobra relevancia el tipo de régimen imperante, tal lo señalado por corrientes como el internacionalismo liberal y el institucionalismo internacional e incorporado en sus análisis por Rubén Perina (1988), Alberto van Klaveren (1985) y profundizado por Marcelo Lasagna (1995), quien coloca especial énfasis en el análisis de los principios constitutivos de ese régimen así como en la ideología del elenco gobernante y la coalición de intereses que lo sustenta, lo cual lo lleva a distinguir entre la conducta exterior de los regímenes democráticos y autoritarios: mientras éstos suelen tener una fuerte autonomía de la influencia popular y una autonomía débil de las élites, especialmente de grupos empresariales y/o militares, en el caso de los primeros se presenta generalmente la relación inversa.

Resulta evidente la pertinencia de este abordaje para el caso de estudio propuesto si se tiene en consideración, primero, que durante el gobierno militar de Uri-

buru se registró un alto grado de participación de las empresas extranjeras (como la petrolera norteamericana Standard Oil) en las decisiones gubernamentales, a partir de su presencia preponderante en el gabinete de ministros¹⁷⁶, lo cual responde también a lo planteado por Alberto van Klaveren (1985), William Hazleton (1987) y Herald Muñoz (1987), quienes señalan como uno de los factores que inciden en la formulación de la política exterior a la actuación de empresas transnacionales y sus vínculos con actores locales. Asimismo, este enfoque que distingue entre regímenes militares y democráticos resulta particularmente útil a la hora de analizar el régimen justista, atendiendo a las peculiaridades del mismo: si bien durante su mandato se pretendieron respetar el republicanismo y la democracia, la falta de popularidad de muchas de sus medidas de gobierno -como la firma del Pacto Roca-Runciman con Gran Bretaña o la creación de la Corporación de Transportes- y su débil autonomía respecto de las élites económicas y militares (de las cuales el propio Presidente, de hecho, formaba parte), pondrían de manifiesto el carácter predominantemente autoritario (o, mejor, no democrático) de su gestión, lo cual se ve corroborado por algunas otras prácticas y disposiciones como el fraude electoral implementado a gran escala, la denegación de la legalidad al Partido Comunista, la conformación de grupos de choque con asentimiento del Poder Ejecutivo y la represión contra diversos sectores de la izquierda.

Ahora bien, yendo a la cuestión de la posición argentina ante la Guerra del Chaco, la permeabilidad del régimen justista a la influencia de empresarios y militares se puede advertir de forma evidente: consideraciones geopolíticas imperantes en el sector castrense preconizaban la alianza natural con Paraguay, la inconveniencia de que Bolivia fuese ribereña del río homónimo y el mantenimiento de una empresa petrolera estatal fuerte, atendiendo a una eventual conflagración contra el Brasil¹⁷⁷;

¹⁷⁶ Según Mayo, Andino y García Molina, “nunca habían tenido las compañías voceros tan encumbrados y directos en las esferas gubernamentales argentinas como ahora. El gabinete de Uriburu parecía el directorio local de una empresa multinacional. Se daban cita en él representantes de los intereses económicos norteamericanos, alemanes y británicos operantes en el país” (Mayo, Andino y García Molina, 1983: 157).

¹⁷⁷ En una entrevista mantenida con Justo a fines de 1933, el Ministro paraguayo en Buenos Aires, Vicente Rivarola, le hizo notar al Presidente argentino estas mismas consideraciones: “Bolivia –dijo-, obteniendo una salida sobre el río Paraguay, lo primero que haría sería construir un puerto militar y hacerse de una marina de guerra (...). Tampoco le conviene a la Argentina para el caso de una guerra con el Brasil (...) desde que el Paraguay, aliado natural de la Argentina, hoy mucho más después de la ayuda de todo género que nos están prestando, (...) podría eliminar todo peligro por el lado del Estado de Mato Grosso, lo que no podría hacer teniendo Bolivia, aliada del Brasil, puerto y marina de guerra sobre el río Paraguay” (Carta de Vicente Rivarola a Eusebio Ayala, Buenos Aires, 25/11/1933, en Rivarola Coello, 1982: 215). Además, la eventual presencia boliviana sobre la costa del río Paraguay con ferrocarriles, puertos y buques que llevaran su bandera, empresas industriales y haciendas, podría tener consecuencias que modificarían el equilibrio de la política internacional en la cuenca del Plata (Brezzo, 2001). En este sentido, si Bolivia accedía al río Paraguay y lograba convertirlo en una vía para canalizar su producción, creando un área de influencia directa con la posibilidad de que se generara un polo demográfico importante, se podía llegar a producir una puja por la libre

cuestiones todas ellas que se vieron satisfechas mediante la intervención argentina en el conflicto y en las negociaciones de paz; mientras que, por su parte, también influyó la capacidad de *lobby* de los empresarios angloargentinos que operaban en el Chaco paraguayo -algunos de ellos vinculados por lazos comerciales y/o de parentesco al personal político y diplomático del gobierno de Justo e incluso al propio Presidente¹⁷⁸- incluidas aquellas firmas que, como la Carlos Casado o la Mihanovich, se beneficiaban de la explotación, comercialización y transporte del quebracho y del tanino procedentes de aquella región.

Tan gravitante llegó a ser esa influencia que llevaría al Poder Ejecutivo a violentar uno de los principios que la Argentina había históricamente sostenido –y aún seguía haciéndolo en cuanta conferencia panamericana a fin de cuestionar el accionar norteamericano y la Doctrina Monroe- referido a la no intervención en los asuntos internos de otro Estado, particularmente a través de la protección diplomática a los capitales nacionales invertidos en el exterior, tal como lo haría la administración Justo en relación a aquellos operantes en el Chaco Boreal durante el transcurso de la guerra boliviano-paraguaya, lo cual se hizo evidente en ocasión del ataque a Puerto Casado, por ejemplo¹⁷⁹. Asimismo, la Argentina renunciaría a un se-

navegación de los ríos interiores, lo que sensibilizaba a la dirigencia argentina y especialmente a los militares (Pérez Stocco, 2012: 62-63), ya que conspiraba contra las intenciones de la dirigencia argentina de controlar el transporte de la producción del oriente boliviano, especialmente la petrolera, a través de territorio argentino y preferentemente vía ferrocarril. En este sentido, según informes del diplomático brasileño Orlando Leite Ribeiro, de servicio en Buenos Aires, la Argentina veía “con pavor” la salida de Bolivia por el río Paraguay, dado que inundaría el mercado con petróleo, “matando su reciente industria de Comodoro Rivadavia”. En su opinión, “la cuestión del petróleo es lo que más le interesa a la Argentina y de ahí el hecho de que ella nunca haya apoyado la pretensión justa de Bolivia de obtener una salida al río”. Además de lo señalado, un triunfo boliviano implicaría el arraigo de la Standard Oil en la región, amenazando el desarrollo de la Shell y, sobre todo, de YPF en las provincias del norte argentino (Moniz Bandeira, 2004: 148 y 161).

¹⁷⁸ La familia Casado, radicada en Rosario y principal latifundista en el Chaco paraguayo, se hallaba vinculada a la dirigencia política argentina: por un lado, el Canciller Carlos Saavedra Lamas, antes de asumir ese cargo, fue abogado de la empresa, y durante su ministerio su estudio continuó atendiendo los asuntos legales de la misma; por otro, uno de los hijos de Carlos Casado -propietario original de la firma- poco después de la muerte de su padre contrajo matrimonio con la hermana del futuro Presidente Justo (Dalla Corte, 2009).

¹⁷⁹ En abril de 1933, en plena Guerra del Chaco, la aviación boliviana atacó la localidad paraguaya de Puerto Casado, argumentando que la misma no era sólo parte de la infraestructura empresarial sino también “el corazón de la actividad bélica paraguaya” (Dalla Corte, 2009: 454). Ante el hecho consumado, la Cancillería argentina envió una nota a la Legación de ese país en Buenos Aires, fechada el 29 de mayo de 1933, en la que, tras dar cuenta de lo sucedido y de los daños registrados, exponía: “Vuestra Excelencia no ignora que Puerto Casado es una población civil no defendida, en la cual funciona un establecimiento industrial de la Compañía Argentina Carlos Casado, destinado a la fabricación de tanino (...). Este Ministerio no puede admitir que los argentinos que se han radicado en el Chaco Boreal, transformando tierras antes inexploradas en emporios de riqueza agrícola y comercial deban sufrir los excesos en que por error, por impericia o por extravío, puedan incurrir las fuerzas militares de un país beligerante. Estos sucesos, tan dolorosos como irrefutables, mueven

gundo principio internacional por siempre sostenido –e incluso ratificado mediante el Pacto Antibélico de 1933 propuesto por el Canciller Carlos Saavedra Lamas a fin de evitar futuras guerras en el continente como la que se estaba desarrollando entre Bolivia y Paraguay y que lo haría acreedor del Premio Nobel de la Paz del año 1936- a fin de asegurar los beneficios de estos empresarios y de satisfacer el interés nacional y militar evitando que Bolivia llegase a orillas del río Paraguay: se trata del reconocimiento, a través del laudo arbitral de 1938, de las adquisiciones territoriales paraguayas realizadas durante la campaña del Chaco, incluso habiendo alentado la toma de posesión de esas tierras por parte del Ejército paraguayo y su consiguiente reclamación en el transcurso de las negociaciones de paz.

Dentro de las variables internas también cabe situar, siguiendo a Robert Putnam (1988), Esteban Actis (2012), Rubén Perina (1988) y Roberto Russell (1990), a los diferentes actores -denominados “actores domésticos autónomos” por Pablo Valenzuela (2013)- que influyen o participan en la formulación y ejecución de la política. Es lo que Marcelo Lasagna denomina “sociedad política” -partidos políticos, grupos de interés, grupos de presión-, tanto de aquellos que, como la UCR, actuaron desde la ilegalidad como de los que constituyeron la oposición parlamentaria y, fundamentalmente, los distintos sectores que componían la Concordancia, haciendo hincapié en determinadas figuras fuertes del régimen, como el Presidente Agustín P. Justo y Robustiano Patrón Costas, quienes en ocasiones, como en relación a la producción petrolífera de Salta y sus implicancias en relación a los vínculos con Estados Unidos y Gran Bretaña y la neutralidad argentina en la Guerra del Chaco, se encontraron enfrentados.

a esta Cancillería a dirigirse a V. E. formalizando reclamación por los intereses argentinos afectados, cuya importancia y monto se fijará en su oportunidad, y haciendo presente que espera que el Gobierno de Bolivia se abstendrá de repetir tales hechos de hostilidad sobre poblaciones civiles, que de otro modo podrían herir fundamentalmente nuestras cordiales relaciones” (Ayala Moreira, 1959: 366-367). Otra prueba de la protección que el Gobierno de Justo brindó a los capitales argentinos en el Paraguay es la reclamación entablada por la Sociedad Anónima Domingo Barthe a causa de la ocupación de tierras de su propiedad por colonos rusos, establecidos con autorización y orden de las autoridades paraguayas. En la nota que la Cancillería argentina envió a mediados de 1934 a su Legación en Paraguay indicaba que, si bien dicha empresa antes de solicitar el amparo diplomático del Gobierno argentino debía demostrar que había agotado los recursos legales ante el Gobierno paraguayo, en conformidad con la tesis invariablemente sostenida por la Argentina en el ámbito del derecho internacional en ese sentido; se autorizaba al Ministro argentino en Asunción, Rodolfo Freyre, a realizar ante la Cancillería paraguaya, “en forma oficiosa y verbal, las gestiones que considere convenientes en apoyo de la reclamación” de Barthe (Carta del Canciller Carlos Saavedra Lamas al Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario argentino en Paraguay, Rodolfo Freyre, Buenos Aires, 6 de julio de 1934, en Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), División de política, Paraguay y otros, 1934). De esta manera quedaba demostrada, por segunda vez durante la contienda del Chaco, la buena voluntad del Gobierno argentino para interceder en favor de los inversores nacionales instalados en Paraguay.

En esa ocasión pudo observarse, tal lo postulado por Helen Ingram y Suzanne Fiederlein (1988), la importancia de las provincias como entes intervinientes en el proceso de toma de decisiones en política exterior. La cuestión del petróleo salteño y el mayor o menor acercamiento que las autoridades de la provincia del norte coyunturalmente pudiesen experimentar en relación al Gobierno Nacional o a los intereses privados, marcaban el ritmo de la competencia entre YPF y la Standard Oil, empresa que desde sus campos petrolíferos en Bolivia esperaba contar con la aquiescencia de las autoridades argentinas para poder construir un oleoducto que le permitiese transportar el hidrocarburo hacia aguas abiertas en el Atlántico y que, al no encontrarla, habría estimulado a Bolivia a lanzarse contra el Paraguay por la posesión del Chaco Boreal. Cabe destacar que Salta es la única provincia fronteriza con los dos países en guerra, por lo que tenía importantes intereses en juego en la contienda, y esperaba obtener réditos derivados de la explotación y transporte del mencionado hidrocarburo.

En virtud de lo señalado es que cobra trascendencia la figura de Robustiano Patrón Costas, figura emblemática de la Concordancia, exgobernador de su provincia y Presidente Provisional del Senado Nacional entre 1932 y 1943. A través de este actor de peso en la política nacional del periodo, el gobierno provincial de Salta contó con capacidad de influir en forma directa en las decisiones del gobierno nacional durante la Guerra del Chaco, transformándose en un factor interno (actor subnacional) que incidió en el proceso de formulación de la política exterior. En tal sentido, Patrón Costas, que era un importante empresario azucarero vinculado a inversiones norteamericanas, en alguna medida condicionó al gobierno de Justo, ya sea brindándole o insinuando con retirarle su apoyo, cuando aquél debía negociar el tratado Roca-Runciman con Gran Bretaña (socio preferencial de la Argentina y país de origen de la petrolera Shell, que estaba en plena pugna con la Standard Oil norteamericana en la zona litigiosa) en el contexto de una guerra ya iniciada en el Chaco en la cual también estaban en juego importantes intereses nacionales y privados.

De lo anterior se desprende, asimismo, la existencia de pugnas personales hacia el interior de la propia élite gobernante, en este caso sustentadas en distintas percepciones e intereses de los actores, tal como propone Russell (1990). Pero más allá de la disputa Justo-Patrón Costas, cabe dar cuenta de otros enfrentamientos presentes durante todo el proceso de guerra y negociaciones en el Chaco, si bien su influencia debe ser minimizada, pues no representan intereses permanentes sino que más bien responden a querellas circunstanciales, las cuales, no obstante, tienen la capacidad de predisponer, en un sentido u otro, a los negociadores. Dentro de este punto pueden ser mencionados los conflictos existentes dentro del grupo mediador, destacándose aquellas en torno al Canciller argentino Carlos Saavedra Lamas: con el Secretario de Estado norteamericano Cordell Hull, con sucesivos ministros y/o representantes brasileños y bolivianos, con el delegado norteamericano

a la Conferencia de Paz Spruille Braden, con el Canciller chileno Cruchaga Tocornal y ocasionalmente con algún representante paraguayo¹⁸⁰.

Asimismo, se observaron enfrentamientos y divergencias hacia el interior de la coalición gobernante en Argentina, incluso dentro del propio gabinete nacional: Saavedra Lamas y el Ministro de Guerra, Manuel Rodríguez, confrontaron en más de una ocasión en relación a la ayuda militar que se estaba prestando al Paraguay durante la guerra; mientras que el primero de ellos parecía también tener diferencias de criterio con el ya citado Robustiano Patrón Costas en virtud de sus preferencias internacionales (éste último vinculado a los Estados Unidos, siendo aquél antinorteamericano y proeuropeo). Hay que tener en cuenta que estos tres actores políticos tenían aspiraciones presidenciales de cara a las elecciones de 1937, lo cual podría eventualmente haber incrementado las rispideces entre ellos o favorecido su intención de adquirir mayor notoriedad diferenciándose unos de otros, a fin de capitalizarlo políticamente.

De igual modo, siguiendo este enfoque, y particularmente la propuesta de Rapoport y Spiguel (2005) cuando sostienen que para explicar la política exterior argentina es necesario analizar su estrecha vinculación con la naturaleza sociohistórica del Estado y con la estructura económica de la sociedad, se considera relevante el papel desempeñado por aquellos actores económicamente poderosos y políticamente influyentes que incidieron en las decisiones de política exterior, como el caso de la Sociedad Rural Argentina (SRA), muchos de cuyos miembros eran parte del elenco gobernante nucleado en el Partido Demócrata Nacional y en el radicalismo antipersonalista. De esta manera, los intereses político-económicos que sustentaban al régimen (lo que Ingram y Fiederlein (1988) identifican como “determinados grupos de interés” y cuyo número y complejidad, siguiendo a van Klaveren (1985), tiende a ser mayor en países relativamente grandes y desarrollados como la Argentina) se confundían con el régimen mismo, otorgándole una gran solidez y clara conciencia de sus objetivos, lo cual se veía proyectado en una política exterior coherente y tendiente a satisfacer esos intereses comunes, fundamentalmente mediante la asociación con Gran Bretaña pero también a través de la oposición a Estados Unidos y la defensa de sus posiciones en el Paraguay. Esto, a su vez, se vincula a lo señalado por Robert Keohane y Joseph Nye (1988), cuando destacan no sólo la

¹⁸⁰ El Presidente paraguayo, Eusebio Ayala, aseguraba tener pruebas del “mal espíritu” de Cruchaga Tocornal contra Saavedra Lamas (Cartas de Eusebio Ayala a Vicente Rivarola, Asunción, 23/02/1935 y 03/04/1935, en Rivarola Coello, 1982: 293 y 298), mientras que en cuanto a Hull, siempre existieron rispideces y se profesaban un indisimulado fastidio mutuo con el Canciller argentino. Sin embargo, la disputa más importante se daba entre éste último y Braden. En su autobiografía, éste sostenía: “es generalmente sabido que Carlos Saavedra Lamas, el desmesuradamente egoísta Ministro de Relaciones Exteriores argentino, quería provocar la mayor cantidad de problemas posibles para los EEUU. No había nadie entre los latinoamericanos que tuviera dudas acerca de que Saavedra Lamas retrasaría la paz, hasta que todo el mundo supiera que era él el hacedor de la misma. La entrega del Premio Nobel a Saavedra Lamas fue un gran disgusto para mí (...). Era vanidoso, patológicamente ambicioso, esencialmente un estúpido y un mal hombre” (Fraga, 1991: 30).

influencia en la confección de políticas por parte de determinados grupos de interés sino, más aún, la capacidad de estos para operar en forma coordinada con sus contrapartes en el exterior.

En relación a esto último, otra de las variables propuestas por Perina (1988) resulta fundamental. Se trata de la capacidad económica, político-institucional, tecnológica, militar y diplomática (el servicio diplomático profesional al que se refiere Hugo Dalbosco (2014), conformado principalmente por miembros de la élite) del Estado, representada por los recursos o instrumentos con que cuentan los responsables de la política exterior para lograr sus objetivos. En virtud de ello, precisamente, es que Argentina (sus clases dirigentes y socioeconómicamente dominantes), en una posición de superioridad o dominio en relación a Paraguay pero de inferioridad o dependencia respecto de Gran Bretaña, desarrolló un patrón de conducta internacional acorde a esa situación, determinando así los alineamientos durante la Guerra del Chaco. Idéntica situación ocurrió para el eje Estados Unidos-Brasil-Bolivia, aunque esto escapa al interés de este trabajo.

También dentro de las variables internas se encuentra lo que Rubén Perina (1988) denomina “cultura política” de los actores y que asimismo otros autores como Russell (1990) y Lasagna (1995) consideran como factor explicativo de la conducta exterior de los Estados. Implica incorporar en el análisis, a través de la utilización del método prosopográfico desarrollado por Lawrence Stone (1986), aquellos valores, actitudes, creencias, tradiciones, hábitos, ideas e ideología que hacen de la clase dirigente un grupo cohesionado y consciente de sus metas e intereses. Esto -también señalado por Mauricio Alice (2009) al remarcar la importancia de tener en cuenta el perfil de los encargados de ejecutar la política exterior- resulta clave si se tiene en cuenta que una de las principales cuestiones a considerar a la hora de entender la actuación argentina ante el conflicto chaqueño es la visión que del país y del mundo tenían los círculos gobernantes y aquellos sectores directamente vinculados a la formulación y ejecución de la política exterior, lo cual transformaría a la misma en un instrumento de la clase dominante, tal y como lo plantea la teoría estructuralista.

Esa concepción, que se enmarca dentro de una “tradicción histórica” –apelando a uno de los factores internos enunciados por van Klaveren (1985)-, caracterizada por un fuerte contenido de superioridad moral y búsqueda de reconocimiento y prestigio internacional, la cual ubicaba al país en un rol preponderante en los asuntos hemisféricos, directivo en relación a las naciones latinoamericanas, y absorbente hacia los pequeños países vinculados a la cuenca del Plata. Esta autopercepción de la Argentina y su clase dirigente se vería plasmada, al igual que en las sucesivas conferencias panamericanas desde 1889, en la Guerra del Chaco, conduciendo a una confrontación por el liderazgo de las negociaciones de paz, con los Estados Unidos primero y con el Brasil después; y obtuvo uno de sus relieves más notorios con el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz al Canciller Saavedra Lamas.

Se comprende así, pues, que para viabilizar esa confrontación con los Estados Unidos, la dirigencia argentina se apoyase en su histórica aliada comercial: Europa, y dentro de ella muy especialmente en Gran Bretaña, que no sólo contaba con influyentes voceros e inversiones en el país sino que compartía también intereses en el Chaco paraguayo¹⁸¹. De esta manera, la apelación a la Liga de las Naciones –organización eminentemente europea a la que Argentina se reincorporó bajo la Presidencia de Justo y de la que no formaban parte ni Brasil ni los Estados Unidos– como foro para solucionar la disputa boliviano-paraguaya primero y los intentos, finalmente exitosos, de liderar las negociaciones de paz después; la defensa de las inversiones angloargentinas en el Chaco y la existencia de un competidor común –para YPF y la Royal Dutch-Shell– como la Standard Oil norteamericana; constituían todos ellos factores confluyentes que modelaron la actuación argentina ante el conflicto, orientándolo en una dirección bien definida: incrementar el prestigio internacional del país en detrimento del panamericanismo sustentado por los Estados Unidos y mantener los beneficios de una asociación lucrativa para los sectores económica y políticamente dominantes, al tiempo que se resguardaban los intereses de la empresa petrolera estatal –caros al pensamiento geopolítico y militar del contexto– y de los inversores angloargentinos instalados en el Chaco Boreal.

Otra de las variables internas influyentes en la formulación de la política exterior, siguiendo principalmente a Leandro Sánchez (2013), Esteban Actis (2012) e Ingram y Fiederlein (1988), es el Poder Legislativo Nacional. Este enfoque, al subrayar la importancia del Congreso Nacional en las decisiones de política exterior, permite dar cuenta desde el tratamiento del ingreso del país a la Sociedad de las Naciones en plena guerra en el Chaco hasta la ratificación de los tratados de límites con Bolivia (1927), Paraguay (1939) y Brasil (1940), pasando por el debate en torno al Pacto Roca-Runciman y el Pacto Antibélico, cuestiones todas ellas que, directa o indirectamente, afectaron las decisiones en la materia en general y en relación a la posición del país ante el conflicto del Chaco en particular.

Marcelo Lasagna (1995), Mauricio Alice (2009), Ingram y Fiederlein (1988) y Pierre Renouvin (2000) –este último al incorporarlos dentro de su análisis de las “fuerzas profundas” a partir de lo que denomina “mentalidad colectiva”–, por su parte, ponen de relieve la influencia que los grupos de interés, la opinión pública y los medios de comunicación ejercen en el proceso de formulación de la política exterior. Mientras que en relación a los primeros ya se ha visto su injerencia, en lo

¹⁸¹ Desde la inmediata posguerra de la Triple Alianza (1865-1870) los capitales angloargentinos irrumpieron en la economía paraguaya, existiendo numerosas compañías de tierras e hipotecarias británicas, radicadas en Argentina pero con intereses en Paraguay. En vísperas de la Primera Guerra Mundial, 68 compañías de ese origen poseían 10 millones de hectáreas en el Chaco Boreal dedicadas a la explotación ganadera y maderera (Dalla Corte, 2009 y Solveira, 1995), y se calcula que hacia fines de la década de 1930 el 30% del capital extranjero invertido en el Paraguay era argentino y el 25% británico (Cepal, 1987).

que hace a la opinión pública cabe mencionar que la misma también jugó un rol de importancia, colocándose en forma casi unánime en favor de la causa paraguaya y manifestando indiferencia y hasta cierta hostilidad hacia Bolivia, en parte posiblemente influida por la campaña abiertamente proparaguaya que llevaron adelante la mayor parte de los medios de comunicación nacionales en la Argentina¹⁸².

Por último, resta destacar también la incidencia que tuvieron en la formulación de la política exterior argentina en torno al conflicto chaqueño –tal lo sostenido por William Hazleton (1987), Herald Muñoz (1987) y Alberto van Klaveren (1985)- la teoría realista de poder (o política de poder) y las percepciones o imágenes sobre el sistema internacional, la potencia hegemónica de turno y los Estados vecinos. En cuanto a lo primero, siguiendo fundamentalmente lo desarrollado por el último de los autores mencionados, contribuye a explicar el patrón de comportamiento de la Argentina y Brasil, tanto en relación a Bolivia y Paraguay penetrando en sus sistemas económicos y políticos de modo sistemático, como en sus relaciones bilaterales, rivalizando por el predominio en la Cuenca del Plata antes, durante y después de la Guerra del Chaco, llevándolos a adoptar posiciones internacionales divergentes en torno a la misma en procura de defender los intereses que uno y otro tenían en ambos contendientes.

¹⁸² Esto se debió en parte a la campaña emprendida por el ministro paraguayo en Buenos Aires, Vicente Rivarola. Los periódicos *La Razón*, *La Nación*, *La Prensa*, *Crítica*, *Tribuna Libre* y *Noticias Gráficas* fueron visitados por éste, quien se aseguró su apoyo a la causa paraguaya (Carta de Vicente Rivarola a Eusebio Ayala, Buenos Aires, 30/07/1932, en Rivarola Coello, 1982). En cuanto a *La Razón*, uno de sus directores, el Dr. Ángel Sojo, puso a disposición de Rivarola sus páginas para la defensa del Paraguay (Peña Villamil, 1994), mientras que el corresponsal enviado por este periódico a cubrir la guerra, Manuel María Oliver, era presentado y encomendado al comandante en jefe de las fuerzas paraguayas, José F. Estigarribia, por el Presidente paraguayo, quien lo referenció como amigo personal y “buen amigo del Paraguay”. En el caso de *La Nación*, los artículos sobre la Guerra del Chaco corrían por cuenta de Podestá Costa, asesor jurídico de la Cancillería argentina, hombre “decididamente bien dispuesto a nuestro favor”, según palabras de Rivarola (Carta de Vicente Rivarola a Eusebio Ayala, Buenos Aires, 01/09/1932, en Rivarola Coello, 1982: 94). Asimismo, el mencionado diplomático paraguayo afirmaba haber conversado con el director de *La Prensa*, Gainza Paz, quien le había referido que rechazó, sin leerlo, un artículo enviado por el representante boliviano en Buenos Aires (Carta de Vicente Rivarola a Eusebio Ayala, Buenos Aires, 02/08/1932, en Rivarola Coello, 1982). Simultáneamente, el fervor popular argentino se manifestaba en igual sentido. En este contexto es que se enmarca la constitución, el 30 de julio de 1932, del Comité Paraguayo de Buenos Aires, a invitación del Ministro Rivarola, que significó el punto de partida de una gran movilización, especialmente en la Capital Federal, a favor de la causa nacional paraguaya. Este tipo de manifestaciones llevarían a Rivarola a afirmar, en carta a su Presidente, que “es efectivamente admirable la espontaneidad y entusiasmo con que este pueblo, al parecer frío e indiferente, se ha solidarizado y se solidariza con la causa paraguaya. (...) Su sociedad sigue con cariño el desarrollo de los acontecimientos, gozando con nuestros triunfos, como si fueran propios, y su clase humilde siente el orgullo del heroísmo de nuestros soldados (...). Jamás ningún país habrása visto más huérfano de opinión como Bolivia en la actual contienda (Carta de Vicente Rivarola a Eusebio Ayala, Buenos Aires, 18/11/1931, en Rivarola Coello, 1982: 133-134).

Lo anterior se vincula estrechamente a las percepciones o imágenes sobre el sistema internacional, la potencia hegemónica de turno y los Estados vecinos que, en este caso, predominaban en la Argentina de los años '30, y que influenciaron decisivamente su accionar el marco de la Guerra del Chaco: una Bolivia poco confiable e históricamente probrasileña; un Paraguay “aliado natural” ante una eventual conflagración y considerado prácticamente un prolongamiento territorial, político y económico; los Estados Unidos como agresiva potencia en ascenso y avasalladora de la soberanía los países latinoamericanos; un Brasil considerado como principal rival en la región, siempre deseoso de incrementar su patrimonio territorial a expensas de sus vecinos y eventual enemigo en una contienda bélica por la supremacía en la cuenca del Plata; y finalmente Gran Bretaña, socio comercial por excelencia. De igual modo, las percepciones de otros países, como Estados Unidos, que veía en la Argentina un potencial competidor por el predominio hemisférico¹⁸³, o Brasil, que intuía en ese país una perenne voluntad de reconstruir la unidad política del antiguo Virreinato del Río de la Plata¹⁸⁴, también deben ser tenidas en cuenta a la hora de comprender los alineamientos internacionales en torno al conflicto por el Chaco Boreal.

¹⁸³ Al respecto Lord Inverchapel, Embajador británico en Estados Unidos (1947) sostuvo que: “Durante cuarenta años o más, la Argentina ha sido una espina en la carne de sucesivos gobiernos norteamericanos, en razón de haber liderado continuamente la resistencia latinoamericana a la hegemonía de los Estados Unidos sobre el hemisferio occidental. Tanto los liberales argentinos -entre ellos, el doctor Saavedra Lamas- como los nacionalistas y militaristas, han exasperado a los estadistas norteamericanos con su pretensión de ser la voz de América Latina contra la dominación ‘yanqui’ o la ‘diplomacia del dólar’. Su exasperación durante años recientes ha sido acompañada por la incómoda conciencia de que la Argentina representa más que un desafío transitorio, y que otros países latinoamericanos, aunque inclinados a sospechar de la Argentina como de un trepador arrogante, a pesar de todo la consideran una bienvenida punta de lanza contra la penetración norteamericana” (Escudé, 1983: 50-51).

¹⁸⁴ El barón de Cotegipe llegó a afirmar que “la reconstrucción del Virreinato está en los libros azules y en las verdes esperanzas del pueblo argentino (...) (el cual) tiene la ambición de querer hacer la primera figura en la América del Sud” (Etchepareborda, 1978: 62). También la prensa brasileña recelaba del expansionismo argentino; el *Jornal do Commercio* publicó un artículo en el que sostenía que “son los Estados Unidos del Sur, en proyecto, más audaces y ambiciosos que los Estados Unidos del Norte” (Pomer, 1984: 258). Asimismo, el capitán brasileño Mário Travassos, cuya obra influyó en las élites brasileñas de los años '30 del siglo pasado que, directa o indirectamente, decidían los rumbos de la política exterior del país, llegó a afirmar: “la magnífica expansión del estado argentino, que cada vez más consolida la irradiación incomparable de su influencia, a la sombra de una misma lengua, de una misma religión y de la continuidad territorial que inspiraron los antiguos virreinos, es más que un ejemplo, pues es una verdadera lección. El estado argentino, con el desarrollo de las comunicaciones, demuestra la más completa comprensión de su destino geopolítico” (Paradiso, 1993: 80).

Reflexiones finales

La Guerra del Chaco constituye un hito en la historia latinoamericana del siglo XX, no sólo desde el punto de vista militar, sino también desde varios aspectos: político, diplomático, económico, entre otros, cuyas consecuencias llegan hasta nuestros días, tanto para los países beligerantes como para todos aquellos actores que se vieron involucrados de diferentes maneras en aquél conflicto. De todos ellos, la Argentina fue acaso el que más injerencia tuvo, pues tenía en juego diversos y muy importantes intereses, lo que llevó al gobierno de Agustín P. Justo a intervenir activamente, tanto proporcionando ayuda material al Paraguay como liderando las negociaciones de paz.

Tales circunstancias han motivado la realización de esta investigación, indagando acerca de los principales factores, actores e intereses que influyeron y modelaron la política exterior de la Argentina durante todo el proceso en que se desarrolló el conflicto por el Chaco Boreal, con especial énfasis en los condicionantes internos, por considerarse a la política exterior como una política pública más, dentro de la esfera de actuación del Estado Nacional.

En este sentido, y habiendo realizado un recorrido y análisis en el que se demuestra la incidencia de tales variables para el caso analizado, cabe aclarar que lo que este estudio se propone no es construir un enfoque a partir de generalizar los resultados obtenidos en el mismo, sino que, fundado en el amplio espectro teórico desplegado y mediante la profundización del análisis sobre las áreas de vacancia detectadas, se analiza la posición de la Argentina ante el conflicto por el Chaco Boreal, transformándolo en un estudio de caso paradigmático y con proyección a futuro. Una vez hecho esto, el conocimiento generado sí podría ser eventualmente “transferido” (Maxwell, 1992, Hernández Sampieri *et. al.*, 2010) o “trasladado” (Mertens, 2005) a otros estudios de caso, entendiendo este proceso no como una transferencia directa, impracticable en los estudios cualitativos, sino como pautas de interpretación que contribuyan a su mejor abordaje e interpretación. En este sentido, siguiendo a Yin (1994), generalizar a partir del estudio de casos no consiste en una “generalización estadística” (enumeración de frecuencias desde una muestra o grupo de sujetos hasta un universo), como en las encuestas y en los experimentos, sino que se trata de una “generalización analítica”, esto es, la transferencia a otros casos de una teoría o de un modelo que ha permitido analizar (exitosamente) un caso concreto. Ese es, pues, el desafío que queda pendiente de aquí en más, pensando en futuras investigaciones que contemplen la incidencia de variables externas y, sobre todo, internas, en la formulación de la política exterior argentina, aplicada a estudios de caso, sean históricos o contemporáneos. En tal sentido, el presente trabajo aspira a constituir un aporte en ese largo trayecto de construcción del conocimiento y de herramientas y modelos teórico-analíticos cada vez más eficaces, que

posibiliten una aproximación fiel y provechosa a las distintas facetas que hacen a la política exterior argentina.

Referencias Bibliográficas y fuentes consultadas:

Actis, Esteban (2012) “Los condicionantes domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización de capitales brasileños como nuevo objetivo de la política exterior de Brasil”, en *Brazilian Journal of International Relations*, Volumen 1, N° 3.

Alice, Mauricio (2009) “El funcionamiento del proceso de toma de decisiones y las características del negociador argentino”, en *Serie de artículos y testimonios*, N° 55, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC) (1934) División de política, Paraguay y otros.

Ayala Moreira, Rogelio (1959) *Por qué no ganamos la guerra del chaco*, Talleres gráficos bolivianos, La Paz.

Banco Interamericano de Desarrollo (2000) *Evaluación ambiental estratégica y revisión/complementación del EELA del corredor de transporte Santa Cruz-Puerto Suárez*, disponible en www.iadb.org/regions/re1/eia/bo0036/pdf/resumenejecutivo.pdf

Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional del Paraguay, disponible en <http://www.bacn.gov.py>

Brezzo, Liliana (2001) “Argentina y Paraguay: de la hegemonía a la política pendular. Argentina y el plan de defensa paraguayo: cooperación militar e “intelligentsia” nacional”, en *XXIII International Congress Session*, Latin American Studies Association, Washington.

Busso, Anabella (2014) “Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos”, en *Estudios Internacionales*, Volumen 46, N° 177.

Calduch Cervera, Rafael (1993) *Dinámica de la Sociedad Internacional*, CEURA, Madrid.

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1987) *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, Organización de las Naciones Unidas (ONU), Santiago.

Dalbosco, Hugo Luis (2014) *Los Diplomáticos de Carrera y la Formulación de*

la Política Exterior Argentina (1983- 2007). Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación, Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.

Dalla Corte, Gabriela (2009) *Lealtades firmes. Redes de sociabilidad y empresas: la Carlos Casado S.A. entre la Argentina y el chaco paraguayo (1860-1940)*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

Escudé, Carlos (1983) *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina 1942-1949*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.

Etchepareborda, Roberto (1978) *Historia de las relaciones internacionales argentinas*, Pleamar, Buenos Aires.

Fabani, Ornela (2016) “Condicionantes domésticos, regionales e internacionales y su incidencia sobre la política exterior de Bahrein tras los levantamientos en el mundo árabe”, en *Brazilian Journal of International Relations*, Volumen 5, N° 3.

Fraga, Rosendo (1991) *Carlos Saavedra Lamas. Estudio Preliminar*, Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires.

Gourevitch, Peter (2007) “La ‘segunda imagen’ invertida: los orígenes internacionales de las políticas domésticas”, en Carlos Acuña (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires.

Hazleton, William (1987) “Los procesos de decisión y las políticas exteriores”, en Manfred Wilhelmy (ed.), *La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina*, GEL, Buenos Aires.

Hernández Sampieri et. al. (2010) *Metodología de la investigación*, McGraw-Hill/ Interamericana, México.

Ingram, Helen y Fiederlein, Suzanne (1988) “Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy”, en *The Western Political Quarterly*, Volumen 41, N° 4.

Keohane, Robert y Nye (1988) Joseph, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, GEL, Buenos Aires.

Lasagna, Marcelo (1995) “Las determinaciones internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”, en *Estudios Internacionales*, Año 28, N° 111.

Maxwell, Joseph A. (1992) “Understanding and validity in qualitative research” en *Harvard Educational Review*, Volumen 62, N° 3.

Macor, Darío (2001) “Partidos, coaliciones y sistemas de poder”, en Cattaruzza, Alejandro (dir.) *Nueva Historia Argentina, Tomo VII, Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)*, Sudamericana, Buenos Aires.

Mayo, Carlos; Andino, Osvaldo y García Molina, Fernando (1983) *La diplomacia del petróleo: 1916-1930*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Merke, Federico y Tokatlián, Juan G. (2014) “Instituciones y actores de la política exterior como política pública”, en Carlos H. Acuña (comp.), *Dilemas del Estado Argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, Siglo XXI, Buenos Aires.

Mertens, Donna M. (2005) *Research and evaluation in Education and Psychology: Integrating diversity with quantitative, qualitative, and mixed methods*, s/d, Thousand Oaks, Sage, Los Angeles.

Miranda, Roberto (2011) “Una clave en el análisis de la política exterior argentina: su sustentabilidad”, en Miranda, Roberto y otros, *Política exterior: conceptos y enfoques en torno a Argentina*, Pía, Rosario.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2004) *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur. Conflicto e integración en América del Sur*, Norma, Buenos Aires.

Muñoz, Heraldo (1987) “El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes”, en Manfred Wilhelmy (ed.), *La formación de la Política Exterior*, GEL, Buenos Aires.

Paradiso, José (1993) *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, GEL, Buenos Aires.

Peña Villamil, Manuel (1994) “Las relaciones paraguayo-argentinas durante el conflicto del Chaco (1925-1935)”, en *Anuario de la Academia Paraguaya de la Historia*, Volumen 23.

Pérez Stocco, Sandra (2012) “La neutralidad argentina en la Guerra del Chaco”, en *Épocas*, N° 5.

Perina, Rubén (1988) “El estudio de la política exterior y las relaciones internacionales”, en Roberto Russell y Rubén Perina (eds.), *Argentina en el mundo (1973-1983)*, GEL, Buenos Aires, 1988.

Pomer, León (1984) *Conflictos en la Cuenca del Plata en el siglo XIX*, Río Inmóvil Ediciones, Buenos Aires.

Putnam, Robert (1988) “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, en *International Organization*, Volumen 42, N° 3.

Rapoport, Mario y Spiguel, Claudio (2005) *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*, Capital Intelectual, Buenos Aires.

Renouvin, Pierre y Duroselle, Jean Baptiste (2000) *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, Fondo de Cultura Económica, México.

Rittberger, Volker (2004) *Approaches to the Study of Foreign Policies Derivated from International Relations Theories*, Center for International Relations/ Peace and Conflict Studies, Institute for Political Science, University of Tübingen.

Rivarola Coello, Vicente (1982) *Cartas diplomáticas. Eusebio Ayala. Vicente Rivarola. Guerra del Chaco*, s/d, Buenos Aires.

Rosenau, James (1997) *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge Studies in International Relations, Volumen 53, Cambridge University Press.

Russell, Roberto (1990) *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, GEL, Buenos Aires.

Sánchez, Leandro Enrique (2013) *Condicionantes internos de la política exterior argentina. La participación del cuerpo decisorio legislativo en el diseño de la agenda internacional de la política exterior argentina (1999- 2003)*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.

Schenoni, Luis y Ferrandi Aztiria, Alejo (2014) “Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil”, en *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, Volumen 10, N° 19.

Solveira, Beatriz (1995) “Argentina y el conflicto de límites entre Bolivia y Paraguay. Las conferencias de Buenos Aires (1927-1928)”, en Pérez Amuchástegui, Antonio, *La Historia como cuestión*, s/d, Buenos Aires.

Solveira, Beatriz (1995) *Las relaciones argentino-paraguayas a comienzos del siglo XX*, Centro de Estudios Históricos, Córdoba.

Stone, Lawrence (1986) *El pasado y el presente*, Fondo de Cultura Económica, México.

Valenzuela, Pablo (2013) *Elementos para el análisis de la formulación de política exterior*, Instituto de Asuntos Públicos para la Universidad de Chile, Santiago.

van Klaveren, Alberto (1985) “El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas”, en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (comp.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Tomo I, GEL, Buenos Aires.

Wilhelmy, Manfred (1991) “Los objetivos de la política exterior latinoamericana”, en *Estudios Internacionales*, N° 9.

Yin, Robert K. (1984) *Case Study Research-Design and Methods, Applied Social Research Methods*, s/d, Newbury Park, Sage, Los Angeles.

"No escapa al lector que el abordaje de los tres temas que se proponen en este texto que ponemos a su alcance, son de profunda complejidad y de difícil abordaje. La intención es, renunciando a una visión unitaria, aportar al conocimiento de una época y de temas que hacen a la sociedad argentina. En esta obra se ponen en diálogo diversas experiencias y aportes desde distintas disciplinas que podrían agruparse en tres grandes temáticas dado el tipo de análisis que predomina en ellos: una de carácter más bien jurídico, otra de carácter más de tipo social -es decir la conformación de sectores sociales, su inserción en el poder y la apropiación junto con la expropiación de bienes simbólicos- y una tercera temática vinculada a la dimensión internacional de las funciones del Estado.

Estos ejes, que pueden ser separados sólo a nivel analítico ya que en la realidad empírica funcionan como un todo, pretenden aportar al conocimiento del complejo funcionamiento de la Sociedad, el Estado y la distribución del poder político."

ISBN 978-950-9516-60-1



9 789509 516601