



FLACSO
ARGENTINA



REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 21, Año XI, octubre de 2023 – abril de 2024

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

Revista Académica Estado y Políticas Públicas

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas N° 21, Año XI, octubre de 2023 – abril de 2024.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.





Directora
Dra. Valentina Delich



Director
Dr. Daniel García Delgado

Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU, en MALENA, en el repositorio institucional del Sistema Internacional FLACSO ANDES y en el catálogo de la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina.



Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido los creadores de la Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV).



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

CONTACTO DE LA REVISTA

Teléfono:

(54) (11) 5238-9361

Correo electrónico:

revistaeypp@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier

Teléfono: (54) (11) 5238-9361

Correo electrónico:

cruiz@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Equipo Editorial

DIRECTOR

Daniel García Delgado

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-
Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORAS DE EDICIÓN

Agustina Gradin

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica
Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(CONICET).

Manuela Viana Trinchero

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede
Académica Argentina, Argentina.

Comité de Redacción

Julieta Campana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

Alejandro Casalis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Julieta Chinchilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Sergio De Piero, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Cynthia Ferrari Mango, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Guadalupe García Delgado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Roxana Mazzola, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

Luciano Nosetto, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alejandra Racovschik, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Verónica Soto Pimentel, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Jorge Tirenni, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Arturo Trinelli, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

Consejo Editorial

Claudia Bernazza, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

María Isabel Bertolotto, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

Eduardo Bustelo Graffigna, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

Horacio Cao, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).– Argentina.

Alfredo Carballeda, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Raquel Castronovo, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Daniel Cravacuore, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

Eduardo Crespo, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

Claudia Danani, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio De Zan, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Cristina Díaz, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

Theotonio Dos Santos, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

Roberto Feletti, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

Víctor Ramiro Fernández, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Mabel Hoyos, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

Bernardo Kosacoff, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

Arturo Laguado Duca, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

Carlos Leyba, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio César Neffa, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL).
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET),
Argentina.

Nerio Neirotti, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

José Paradiso, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF),
Argentina.

Alejandro Pelfini, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado,
Chile.

Javier Pereira, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

Luis Alberto Quevedo, Gestión y Política en Cultura y Comunicación
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina,
Argentina.

María Cristina Reigadas, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alberto Riella, Universidad de la República, Uruguay.

Eduardo Rinesi, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS),
Argentina.

Adriana Rofman, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS),
Argentina.

Carlos M. Vilas, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

Cristina Zurbriggen, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la
República Montevideo, Uruguay.

Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática. Por lo tanto, ¡estamos celebrando los primeros 10 años!

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 21 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que se constituye paulatinamente en un espacio que construiremos entre todas y todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista siga contribuyendo a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 21 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Sumario

EDITORIAL

- Amenazas y oportunidades de la Democracia en América Latina y el Caribe.** 13
Por Daniel García Delgado

DOSSIER

- Amenazas y oportunidades de la Democracia en América Latina y el Caribe.** 21
Coordinadores: Marco Enríquez-Ominami y Daniel Flores Cáceres.

- Las condiciones de la democracia en Latinoamérica y el Caribe:** 23
Soberanía, bienestar material y tiempo
Por Marco Enríquez-Ominami y Daniel Flores Cáceres

- Revivir el carácter revolucionario de la democracia para que no prosperen los golpes blandos en América Latina** 35
Por Ernesto Samper

- Avances y límites hacia la democracia paritaria en América Latina:** 45
Análisis comparativo entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (1980-2022)
Por Hernán Pablo Toppi

- Neurotecnologías en contextos democráticos** 73
Por Natalia Leonor Monti, Moisés Sánchez y Ciro Colombara

- La participación como fundamento de la democracia integral.** 97
Análisis desde el diálogo entre el Magisterio de la Iglesia y la Teoría Política Posfundacional
Por Emilce Cuda

- ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN** 111
Research Articles

- Estado y capitalismo en macro-regiones variegadas.** 113
Delineando la supremacía estatal china en el cambio cíclico contemporáneo
Por Víctor Ramiro Fernández y Joel Sidler

- La planificación táctica del control externo ambiental en la Argentina.** 131
Una propuesta para su fortalecimiento desde el análisis de datos, a partir de la actuación de la Auditoría General de la Nación (2006-2016)
Por Eduardo Omar Cura

Entre el dirigismo y el laissez-faire en política científica: <i>Alcances de la implementación de las Becas de CONICET en Temas Estratégicos en una universidad argentina</i> (2015- 2021) Por Nerina Sarthou y Paloma Castiglione	153
Control de condicionalidades y suspensión de las transferencias monetarias condicionadas en Uruguay: <i>Reflexiones a partir de su anuncio mediático</i> Por Ximena Baráibar Ribero	181
RESEÑA DE LIBRO Book Review	205
Greco, M. B. (2022). <i>La autoridad como práctica. Encuentros y experiencias en educación y formación docente.</i> Rosario: Homo Sapiens Ediciones. Por David Eichenbronner	207
SOBRE LES AUTORES <i>About the Authors</i>	213
CONVOCATORIA: NÚMERO XXII <i>Call for Contributions</i> Tema del Dossier: Infraestructura y Acción Colectiva. Coordinador: Eduardo Crespo. Fecha límite: 01 de febrero de 2024.	217
NORMAS DE PUBLICACIÓN <i>Author Guidelines</i>	225

Editorial

Amenazas y oportunidades de la Democracia en América Latina y el Caribe

Democracias condicionadas y el proyecto de un bloque del sur

La denominada *segunda ola progresista de la democracia* en América Latina en el siglo XXI, esa que ocurre luego de largos neoliberalismos en el área del Pacífico y luego de los neoliberalismos tardíos en el área Atlántica, llenó de entusiasmo y de expectativas a los pueblos de la región. Una nueva etapa de democratización se asociaba a mejoras en la distribución del ingreso y del empleo de calidad. Así, se consideraba en el plano del Pacífico al gobierno de Gabriel Boric en Chile, el del ex presidente Pedro Castillo en Perú, como así también el gobierno de Gustavo Petro en Colombia. Por su parte, en centroamérica el de Xiomara Castro en Honduras, Andrés López Obrador en México y, más al sur, los gobiernos sobre el Atlántico de Alberto Fernández en la Argentina y el de Inácio “Lula” da Silva en Brasil. Sin embargo, las democracias en las que los gobiernos progresistas se desarrollaron recibieron condicionamientos de distinto tipo para su funcionamiento pleno. Estos asumen nuevas modalidades respecto de las conocidas en el siglo XX en que se atentaba contra la democracia por la vía de los golpes de Estado. Por el contrario, en el siglo XXI aparecen procesos de intervención más institucionales, pero no por ello menos efectivos, como fuera el *Lawfare*, en el caso de “Lula” da Silva, de Rafael Correa y de Cristina Fernández de Kirchner; los golpes institucionales o “blandos” por la vía

parlamentaria, como el que le hicieron a Dilma Rousseff, y otros menos “blandos” como el golpe a Evo Morales, ya la destitución de Pedro Castillo en Perú. Por último, quedó más claro el poder financiero en crecimiento que articula tanto el Poder Judicial, el mediático, las corporaciones económicas concentradas y exportadoras. Queda expuesta la influencia de los Estados Unidos en las decisiones públicas que terminan generando un tipo de democracia novedosa, que no son las “de baja intensidad”, o “delegativas” propuestas por Guillermo O’Donnell, ni las “pos-democracias” de Chantal Mouffe, sino *Democracias condicionadas*¹. En estas, la toma de decisiones públicas se desplaza hacia la fuerza del poder corporativo y judicial.

Como señala Marco Ominami para el caso argentino, ese rol condicionante de las políticas públicas de países presuntamente soberanos lo siguen jugando instituciones como el FMI: “Ese préstamo contraído por Mauricio Macri y los conservadores, como se reconociera luego, en 2020, por su parte Mauricio Claver, alto funcionario de Donald Trump, fue entregado para apoyar el gobierno de Mauricio Macri para evitar que ganara de nuevo el peronismo en la Argentina y esto pese a la oposi-

1 Véase: García Delgado, D. y Casalis, A. (2023). *Democracias condicionadas. Riesgos y oportunidades en un cambio del orden mundial*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

ción de los gobiernos europeos. El peronismo ganó de todas maneras, pero la subordinación económica de la Argentina ya se había logrado porque hoy, lo que se conquistan son las economías, no las tierras. Nuestro país hipotecó el arbitrio sobre su Estado y externalizó la decisión sobre lo que puede hacer y lo que no hacer con su economía, vale decir, lo que puede o no hacer para superar la pobreza, o terminar con el hambre, o para reactivar el consumo y la industria.²² Este condicionamiento generó descontento y desconfianza en la democracia y en la clase política, posibilitando el surgimiento de una ultraderecha que no sólo termina socavando las derechas clásicas, sino que amenaza también con terminar con los partidos tradicionales, vale decir, "la casta."²³ En la franja etaria de 16 a 29 años tuvo uno de sus mayores respaldos y particularmente de la nueva clase social surgente: *el precariado*. La subjetividad que construyen las nuevas formas de empleo, el enojo con la situación social y el peso de las redes, así como el aumento de la incertidumbre, la falta de políticas públicas y una tendencia global hacia el individualismo, generaron "el caldo de cultivo" para que este deseo de rebeldía comience a ser disputado ahora por sectores liberales y de ultraderecha.

Si ya sucedieron tres olas neoliberales (la de la dictadura militar, la del menemismo y la del Neoliberalismo tardío de Macri), esta sería una cuarta. Javier Milei aparece como un cuarto "jinete del Apocalipsis", dispuesto a generar una neocolonia del sistema financiero global de nuevo tipo. Su discurso disruptivo se vincula a la bronca de mucha gente que termina impulsando la idea de dolarizar y eliminar no sólo el Banco Central, sino cuestiones caras a la cultura argentina, siendo negacionista en

la defensa de la memoria, verdad y justicia en los derechos humanos; denostando la figura del Papa Francisco; no importándole el cuidado al ambiente; posicionándose contra la ciencia y la tecnología, expresando que el que tiene plata "también puede contaminar ríos" y que los pobres "pueden vender sus órganos, riñones o sus hijos en caso de necesidad."

El caso de Chile. La oportunidad del *referéndum* se perdió en ese país y ello muestra el fuerte poder que tiene en las sombras el *establishment* y que ha penetrado profundo en la cultura política de la sociedad. Esto también muestra que tener el poder no es sólo acceder al gobierno, esto es una parte y bastante menor en relación al poder fáctico y mediático del *establishment*. Problemas de gestión de Boric, falta de alianzas con un sistema de partidos más amplio, falta de densidad ideológica de su liderazgo, entre otros, hicieron que la derrota en la reforma constitucional deviniera casi en una parálisis de gobierno y, sobre todo, en el desencanto de muchos ciudadanos. Asimismo, en Chile la derecha salió del *closet* a los 50 años del golpe y hasta grupos pinochetistas llegaron a realizar una amenaza a los padres del actual presidente Boric. Claras señales éstas de retroceso de la democracia y señales de otra democracia condicionada.

El caso de Perú es el más cercano a un golpe de Estado tradicional. Cuando la ciudadanía pone a alguien por fuera del sistema en la presidencia, operan todos los mecanismos para generar ingobernabilidad particularmente en este país que casi no cuenta con un sistema de partidos. Lo que esta vez se logró en la conjunción de la Embajada norteamericana y las multinacionales mineras contra la resolución de Pedro Castillo fue no firmar nuevos contratos con esas compañías como también de impedir acuerdos del Presidente electo con China para realizar obras de infraestructura. Todo esto en el marco de la ausencia tradicional de la OEA como protesta o intervención ante un ataque a la democracia, como así tam-

2 Véase el artículo de investigación de Ominami y Flores Cáceres que se presenta en el *dossier* de este número.

3 Véase Laguado Duca (2023).

bién el llamativo silencio de algunos países de la región.

Mientras tanto en Colombia, donde el presidente Gustavo Petro pudo hacer políticas públicas fuertes en el inicio de su gobierno, la primera política fue inclusiva en el sistema público de salud, pero generó rechazos del sistema privado ya que tuvo que reemplazar a la mitad de su gabinete y a su ministro de economía soportando denuncias sobre la vinculación del narcotráfico con su familia. Si bien continúa su política de transformación, se destaca lo innovador en su política anti narcotráfico que consensua con el actual presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador y que es contraria a la perspectiva punitivista de las últimas décadas de los Estados Unidos. Así como también el encuentro de países amazónicos promovidos por “Lula” da Silva para políticas ambientales que defienden la Amazonía de la deforestación y del desplazamiento o eliminación de los pueblos originarios.⁴

El caso de Ecuador: por el sistema de *balotaje*, el gobierno de Guillermo Lasso se hace del gobierno sobre el candidato que apoyaba Correa. Este es un caso bastante emblemático si sumamos la dolarización, la narco-criminalidad y la incertidumbre e incapacidad de gobernar al punto que tener que declarar el Presidente “la doble muerte cruda.” La candidata correísta, Luisa Gonzáles, obtuvo el 33,17 % en primera vuelta. Si bien es la favorita, su contendiente en el *balotaje*, Daniel Noboa, otro multimillonario se aproxima a otro final de *balotaje* como un *déjà vu* de lo que ya pasara con la anterior elección. El caso de este último presidente banquero y del *Opus Dei* muestra a las claras los efectos de las

nuevas derechas sobre los Estados que capturan; la capacidad de estas elites conservadoras primero de generar un Estado fallido y, a la vez, una sociedad violenta en tan sólo cuatro años. Ecuador en ese tiempo pasó de ser una sociedad pacífica y previsible a otra controlada por bandas de narcotraficantes, de violencia en cárceles y en las calles, con la difusión no sólo de la cocaína sino del fentanilo que dejan a una sociedad atemorizada y casi encerrada dentro de sus casas.

Es importante rescatar el caso de Venezuela por su resistencia y persistencia, no al bloqueo impuesto por los Estados Unidos contra el derecho público internacional y los derechos humanos, o contra el presidente inventado por la Asamblea Legislativa, Juan Guaidó, y los diversos intentos de generar ingobernabilidad, sino que ahora China elevó su alianza con Venezuela al máximo nivel. En la última visita de Nicolás Maduro a Beijing, China dio a Venezuela un estatus de privilegio en su vínculo bilateral, enunciando no sólo la firma de más de 30 convenios en distintas áreas, sino que elevaron el vínculo bilateral de ambos al de Asociación Estratégica a “Toda Prueba y Todo Tiempo”. A toda prueba en lo cualitativo “significa que no va a haber nada que nos detenga en el camino del desarrollo, de la expansión, del crecimiento, de la construcción de una base económica poderosa para nuestros pueblos”, señaló Maduro, y que “la presencia económica de inversiones de China en América Latina y el Caribe es la mayor fuerza de desarrollo que tiene la región.”

El caso de Honduras de la presidente elegida democráticamente Xiomara Castro muestra que la derecha hondureña es como una mancha de corrupción que se une y que arremete contra Xiomara. Los partidos de la oposición buscan garantizar impunidad y, desde el Congreso, bloquean toda renovación judicial. Tanto el Partido Nacional como el Partido Liberal buscan evitar que nuevos fiscales independientes avancen en diversas causas que involucran

4 El Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG) a través de encuestas mostró que el 91,5% considera que Colombia está cambiando (frente al 6,9% que piensa que está igual que antes).

a sus dirigentes, entre ellos al ex-presidente Juan Orlando Hernández. El gobierno relaciona el nombramiento de un nuevo fiscal general y su adjunto con su cruzada contra la corrupción, una de las promesas de campaña que se convirtió en acción desde su asunción en enero de 2022 en el marco de la llamada "Refundación de la patria". La presión de los partidos de derecha, sectores evangélicos movilizados y el poder judicial, generan otro caso de democracia condicionada.

En el caso de México, se manifestó en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador una resistencia a los intentos de reversión de las políticas de nacionalización del litio y del petróleo y la distribución de electricidad por los intereses contrarios de los Estados Unidos, del poder judicial local. Dando lugar a las amenazas de senadores republicanos acusándolo de los desastres que el fantanilo está produciendo en la juventud en su propio país. Aquí en las próximas elecciones hay un enfrentamiento entre dos mujeres: Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, que es la candidata de la coalición opositora con el PRI, uno de los tres partidos que conforma la coalición de derecha junto con el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y la candidata del partido oficialista, que fuera alcalde de México D.F. Lo que está en juego en este caso, en las próximas elecciones, es la posibilidad de un retorno del México neoliberal con su narco Estado y con una proyección internacional de subordinación directa a los intereses de los Estados Unidos, o la posibilidad de continuar la senda de la Cuarta Transformación que vino a reformar el Estado mexicano por Andrés Manuel López Obrador, bajo la premisa de reconstruir un tejido social desgastado y reformular un régimen político viciado. Pero México no piensa en la integración a las BRICS, o en asociarse a la multipolaridad, sino en la integración con los Estados Unidos y Canadá. El fortalecimiento de esa relación se contradice con los países de

América del Sur, al menos con el proyecto de "Lula", de generar un bloque más autónomo y des-dolarizado en América del sur.

El caso de Guatemala es singular. Bernardo Arévalo, presidente electo de Guatemala y referente del Movimiento Semilla, y Daniel Noboa, a quien suelen asignarle los analistas ecuatorianos y extranjeros las mayores posibilidades de triunfo en octubre, tendrán tareas colosales en su gestión de gobierno. Se trata de un grupo de políticos vinculados al *establishment* que se niega aceptar el resultado electoral y han puesto en marcha un plan para romper el orden constitucional y violentar la democracia. Estamos viendo un golpe de Estado en curso en el que el aparato de justicia está siendo usado para violar la justicia. El intento es el de perpetuar a Guatemala en la senda de la corrupción, la impunidad, el narcotráfico, la violencia, la pobreza y las migraciones forzadas por falta de perspectivas de desarrollo en el país. El movimiento guatemalteco Semilla, ganador en las últimas elecciones, marcha a la Corte Suprema de Justicia para presentar formalmente un amparo contra las acciones del Ministerio Público, que insiste en cuestionar los resultados del 20 de agosto, en que el ex diputado de centroizquierda Bernardo Arévalo se impuso en segunda vuelta. Arévalo convocó por tanto a marchar contra "el golpismo" de un sector de la justicia.

El caso de Bolivia, luego del golpe realizado a Evo Morales, muestra el inicio de un buen gobierno de Luis Arce Catacora tratando de maximizar las posibilidades de las empresas públicas nacionalizadas de gas y minería del país, y del litio y, asimismo, de buscar entrar a las BRICS e inversiones de China y Rusia. Existen conflictos de liderazgo entre Arce y Evo Morales, que pueden amenazar con romper esta coalición de gobierno frente a la derecha. Lo cierto es que Bolivia sigue sufriendo del aislamiento ancestral a que lo somete Chile en su no salida del mar a lo cual se agrava su no integración como miembro pleno del

MERCOSUR. Su situación mediterránea sigue de esta forma sin resolver y sólo una política de bloque comercial podría mejorar la situación de *impasse* en que este país tiene para poder aumentar sus vínculos comerciales con el resto de la región y del mundo.

El caso de Paraguay parece repetirse indefinidamente después de aquel infausto golpe 'blando' del Parlamento que sacara a Fernando Lugo, un presidente que representaba al pueblo. La sucesión de partido Colorado, representante de la oligarquía, mantiene un país bajo los intereses concentrados que terciarizan la soja que viene de la Argentina y Brasil. De esta forma, someten al campesinado y siguen bajo la tutela de los Estados Unidos. Al punto de que Paraguay es el único país del continente que todavía sigue reconociendo a Taiwán. Asimismo, ya ha comenzado a instalarse una base de ingenieros de los Estados Unidos, que precede a la militar, generando el tradicional conflicto de la Triple Frontera como un punto clave para la geopolítica de los Estados Unidos en el Cono Sur.

El Salvador cuyo Presidente actual es Nayib Bukele constituye una experiencia muy controvertida por lo menos desde el punto de vista de los derechos humanos. El perfil del gobernante por momentos parece antimperialista y cuenta con apoyo popular. A su vez, neutraliza el conflicto de la violencia que generan "las Maras", grupos juveniles incontrolables, pero con medidas que a muchos observadores parecen extremas.

Por último, debemos decir que tal vez con excepción de Brasil, México y Colombia, la mayoría de los países de la región sufren presiones de inestabilidad financiera, cambiaria, especulativa de precios y presiones judiciales. Y los gobiernos progresistas deben luchar contra las derechas y el poder fáctico que intentan impedirles gobernar, generando así democracias condicionadas para facilitar luego la captura del Estado por los partidos de extrema

derecha y adherir a la agenda de los Estados Unidos para la región.

Oportunidades para la Región en tiempos de incertidumbre

El orden político mundial está cambiando rápidamente y esto puede traer oportunidades a América Latina para salir de las condicionales que le imponen los poderes fácticos y los Estados Unidos. Una de las características salientes de estas elites corporativas, extractivistas a lo largo de la historia consistió en tener una lectura equivocada de las tendencias mundiales de las relaciones de poder global, además de copiar a destiempo las recetas económicas de los países centrales.⁵ Esto en cuanto a tratar de reducir derechos laborales y mejorar las condiciones y en los tiempos de trabajo. Mientras tanto, en el poder global actualmente no leen el tránsito de la unipolaridad a la multipolaridad y buscan certificar su identidad con el occidente del norte. Ello sucede justo en el momento del comienzo del fin de la hegemonía de los Estados Unidos sobre el mundo, tomando al dólar como moneda de reserva indiscutida y de la hegemonía en la tecnología de vanguardia de microchips. Este proceso puede significar otras perspectivas para la economía regional, tanto de mayor soberanía como el aumento de franquicias y espacios para las transacciones comerciales en su propia moneda.

La democracia, como señala Ominami, "es un sistema en formación a partir de las luchas sociales por ampliación de derechos, en ese sentido, que no está dado de una vez y para siempre, sino que es una invitación también a soñar nuevos derechos, además de los materiales, como es el derecho a disponer del propio tiempo, ya sea para el ocio, el esparcimiento, el estudio, la vida familiar, el trabajo

5 Zaiat, A. (2023). El poder económico va a contramano. *Página/12*. 03-09-23.

comunitario, o incluso la contemplación en lugar de venderlo en el mercado en una lógica de sobreexplotación o mera subsistencia.⁶ Coincidimos con el ex presidente de Colombia, Ernesto Samper, quien sostiene que "la democracia se revitaliza en el ejercicio de la participación."⁷ O, como nos propone Emilce Cuda en su artículo: "la democracia se torna integral cuando recupera la preocupación por los bienes comunes y trasciende el plano formal definido como un conjunto de reglas e incorpora un sentido humanista en consonancia con algunas perspectivas teológicas que sostiene la universalidad de los bienes antes que la supremacía del derecho de propiedad o, en palabras del Papa Francisco, garantizar el acceso a la tierra, techo y trabajo."⁸

La oportunidad que se presenta a las actuales luchas electorales que libran las fuerzas populares, progresistas y de izquierda consiste en que recuperen las problemáticas materiales de la democracia, las del consumo, la distribución, la movilidad ascendente, la vivienda y el acceso a la tierra. Vale decir que se incorporen nuevos elementos y derechos como el de mayor tiempo libre o la disminución de la jornada de trabajo y una tributación más progresiva sobre el impuesto a las ganancias a las y los trabajadores y gravar a las grandes corporaciones. Finalmente, se trata de que la clase política no pierda una oportunidad que aparece una vez cada cien años: que se le presente a los pueblos latinoamericanos la posibilidad de superar la

sujeción a una hegemonía unipolar que en nombre de la democracia impide su desarrollo y su soberanía desde Bretton Woods. Esta vez esa unipolaridad está en decadencia y hay un mundo que va hacia una multipolaridad más cooperativa por los BRICS, el G77 + China, y hacia un nuevo orden mundial. Y eso es sin lugar a dudas un motivo de esperanza para los pueblos del sur.

"Lula" da Silva en la Cumbre del G77 + China que se llevó a cabo en la Habana pidió "forjar una visión común". Así, ante ministros y dirigentes de todo el mundo, "Lula" señaló que "la gobernanza mundial sigue siendo asimétrica" e instó a los países del sur global a "actuar juntos" especialmente en temas climáticos, de desarrollo y de ciencia y tecnología.⁹

A partir de estos desafíos que afrontan los países de nuestra región en la compleja coyuntura que transitamos, podemos ver diversos aportes y propuestas en los trabajos de investigación sobre los distintos aspectos de América Latina y del Caribe. Temas que sin duda revisten gran actualidad como complejidad. Es por ello que este *dossier* no hubiera sido posible sin la coordinación de Marco Enríquez Ominami y de Daniel Flores Cáceres. Agradecemos muy especialmente por el excelente trabajo que han realizado en convocar a las y los autores, a quienes a su vez agradecemos por haber aceptado tan generosamente la invitación de ayudarnos a comprender con más y mejores herramientas la complejidad y la singularidad de este contexto que nos toca atravesar. Por lo tanto, agradecemos a Ciro Colombara, Emilce Cuda, Natalia Leonor Monti, Ernesto Samper, Moisés Sánchez y a Hernán Pablo Toppi.

6 Véase el artículo de investigación de Marco Ominami y Daniel Flores Cáceres que se presenta en el *dossier* de este número.

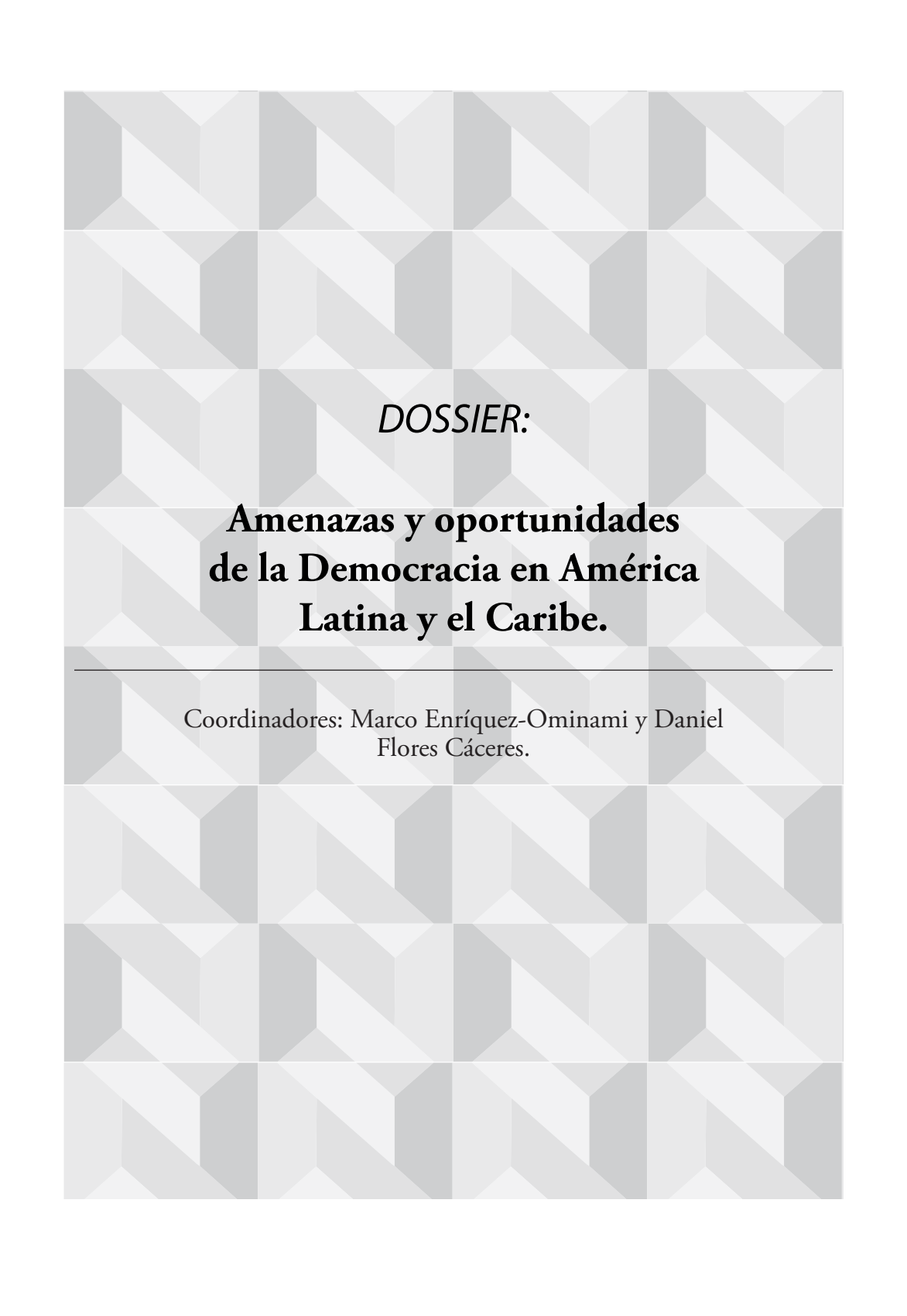
7 Véase el artículo de investigación de Ernesto Samper que se presenta en el *dossier* de este número.

8 Véase el artículo de investigación de Emilce Cuda que se presenta en el *dossier* de este número

9 da Silva, I. (2023). Cumbre del G77 + China. La Habana, Cuba. *El Destape*. 17-09-23.

Y a Ximena Baráibar Ribero, Paloma Castiglione, Eduardo Omar Cura, Víctor Ramiro Fernández, Nerina Sarthou y a Joel Sidler por sus contribuciones sobre distintos temas actuales que se presentan en la sección “Artículos de investigación”. Finalmente, agradecemos a David Eichenbronner por los aportes ofrecidos en su interesante reseña de libro.

Daniel García Delgado
Buenos Aires, septiembre de 2023



DOSSIER:

**Amenazas y oportunidades
de la Democracia en América
Latina y el Caribe.**

Coordinadores: Marco Enríquez-Ominami y Daniel
Flores Cáceres.

Las condiciones de la democracia en Latinoamérica y el Caribe: *Soberanía, bienestar material y tiempo*

*The conditions of democracy in Latin America and the Caribbean:
Sovereignty, material well-being and time*

Por Marco Enríquez-Ominami* y Daniel Flores Cáceres**

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2023.

Fecha de Aceptación: 15 de septiembre de 2023.

RESUMEN

Este artículo de investigación trata sobre las condiciones y los elementos fundamentales de la democracia, para comprender qué de la democracia entra en crisis cuando entra en crisis la democracia. Se abordan las contradicciones de los sistemas de medición y de evaluación sobre la salud de las democracias, y se contrastan estos elementos con aquellos que llamamos «condiciones de la democracia». Se estudian tres: las condiciones materiales de la democracia, las condiciones estructurales de la voluntad popular y el tiempo libre como condición para la convivencia social. Finalmente, se ponen en perspectiva latinoamericana y caribeña estos elementos.

Palabras clave: *Democracia, Bienestar, Soberanía.*

ABSTRACT

This article explores the foundational components and requirements of democracy to discern which aspects of democracy are affected during periods of crisis. It delves into the challenges of assessing the health of democracies and compares these with the “conditions of democracy.” Three specific conditions are analyzed: the material conditions necessary for democracy to function, the underlying structures that support the will of the people (sovereignty), and leisure time as a time for socializing. Ultimately, the article offers a perspective on these elements within the context of Latin America and the Caribbean.

Keywords: *Democracy, Well-Being, Sovereignty.*

* Licenciado en Filosofía de la Universidad de Chile. Cineasta. Correo electrónico: marcoenriquez@rivasyrivas.cl

** Doctor en Humanidades por la Universidad de Leiden (Países Bajos). Magíster en Ciencia Política y Antropólogo por la Universidad de Chile. Correo electrónico: danielflorescaceres@gmail.com

Introducción

La modernidad ha cometido muchas veces el mismo error: dar a la historia por terminada y a la democracia por sentada. Lo dijo implacablemente Walt Whitman pensando en los Estados Unidos de fines del siglo XIX: «con frecuencia hemos impreso la palabra ‘democracia’. Sin embargo, no me cansaré de repetir que el significado real del término no ha sido despertado, duerme, a pesar de la resonancia y de las airadas tempestades en que se han ido formando sus sílabas, desde la pluma o la lengua. Es una gran palabra cuya historia, creo yo, no se ha escrito aún, porque esa historia está todavía por vivirse» (Whitman, 2013: 96). El tiempo ha demostrado que ni la historia ni la democracia han logrado consagrarse y que no han hecho sino, desde entonces, dar un tropezón tras otro. Con lo que no contábamos era con que la modernidad iba a meter en arenas movedizas, junto a las otras, la que era su pata más certera: la promesa del desarrollo. En una viñeta, Roberto Fontanarrosa le reclama a través de su personaje Mendietta, a Domingo Faustino Sarmiento, por su libro clave de 1845: *Facundo, civilización y barbarie*, y le dice: «*Che Faustino, por qué elegiste la civilización si estábamos tan bien con la barbarie*». Hoy, esa distancia tan clara que separaba la civilización de la barbarie y que justificó por siglos la idea de un desarrollo y de una democracia -vale decir, de un para qué y de un cómo-, se ha convertido en una delgada y difusa línea, porque la promesa que le daba sentido a esa utopía desapareció. El desarrollo como esa línea continua de progreso en una relación sostenible con la naturaleza, se desvaneció.

Ya no existe más esa confianza en una relación infinita con la naturaleza, ni en la posibilidad de un desarrollo sostenible cimentado en la ciencia porque la razón de esa ciencia ha sido demasiadas veces manipulada y escondida. De este modo lo dijo el presidente de la ONU, Antonio Guterres, en el Foro Económico Mundial de enero de 2023: «Varias

partes de nuestro planeta serían inhabitables. Y para muchos, significaría una sentencia de muerte. Pero esto no es una sorpresa. La ciencia ha sido clara durante décadas. Y no estoy hablando solo de los científicos de la ONU. Hablo de los científicos de los combustibles fósiles: Nos enteramos la semana pasada de que ciertos productores de combustibles fósiles eran plenamente conscientes, ya en la década de 1970, de que su producto principal estaba calentando nuestro planeta. Y al igual que los de la industria tabacalera ignoraron su propia ciencia. Promovieron la gran mentira. Y al igual que los de la industria tabacalera, los responsables deben rendir cuentas. Hoy en día, los productores de combustibles fósiles y sus colaboradores siguen acelerando la expansión de la producción, sabiendo muy bien que este modelo de negocio es incompatible con la supervivencia humana. Ahora, esta locura pertenece a la ciencia ficción, pero sabemos que el colapso del ecosistema es un hecho científico irrefutable»¹ (Guterres, 2023). El planeta está en un horno y ni la ciencia, que ha visto el

1 “Several parts of our planet would be uninhabitable. And for many, it would mean a death sentence. But this is not a surprise. The science has been clear for decades. And I am not talking only about UN scientists. I am talking even about fossil fuel scientists. We learned last week that certain fossil fuel producers were fully aware in the 1970s that their core product was baking our planet. And just like the tobacco industry, they rode rough-shod over their own science. Some in Big Oil peddled the big lie. And like the tobacco industry, those responsible must be held to account. Today, fossil fuel producers and their enablers are still racing to expand production, knowing full well that this business model is inconsistent with human survival. Now, this insanity belongs in science-fiction, yet we know the ecosystem meltdown is cold, hard scientific fact.”

apocalipsis antes que todos, se escapa del pantano del interés económico ni de la política chica del presente. Sin esa utopía de progreso científico, las fuerzas ficticias que sostenían el orden civilizatorio ya no existen más, y ahora su promesa de sostenibilidad parece, simplemente, una invitación a cambiar una barbarie por otra. En este contexto de crisis de la modernidad y del desarrollo, la democracia, que en su versión liberal funcionó siempre como algo dado por sentado y como parte del entramado de esa modernidad, enfrenta retos materiales y simbólicos para reconstruir una nueva legitimación que nos permita vivir juntos y habitar el futuro.

¿Qué de la democracia entra en crisis cuando entra en crisis la democracia?

Chile en mediciones consecutivas -según la evaluación del índice de Democracia de *The Economist*- pasó de ser considerada una “democracia plena” en 2019 a una “defectuosa” en 2020 y luego, a la medición siguiente (2023), otra vez, una “democracia plena”. La calificación de democracia plena la había perdido el país luego de atravesar sus históricas manifestaciones de 2019, y la recuperó, según *The Economist*, gracias a los hechos que permitieron “hacer disminuir la polarización del país”, como el giro al centro del actual gobierno y la consecuente derrota del proyecto de nueva constitución², en septiembre de 2022 (La Tercera, 2023). Sin embargo, estudios de opinión, como el del Centro de Estudios Públicos (CEP), describieron también consecutivamente y durante el mismo período a la sociedad chilena como una que valoraba, luego que no valoraba y luego que volvía a valo-

rar la democracia. La de antes de ese octubre de 2019, la valoraba poco, la que se movilizó desde 2019 y hasta 2022, la valoraba mucho (en niveles históricos según sus estudios), y la que vino después de ese año 2022, la volvía a no valorar, y ahora, para peor, con un considerable aumento de posiciones autoritarias (Encuesta CEP, 2023). Por otro lado, ¿cómo debemos entender la evaluación de “democracia plena” con que *The Economist* describe a Chile, si en Chile solamente un 12% o menos de su opinión pública, al menos desde 2017 -de nuevo según los estudios de CEP-, ha declarado sentir que su democracia funciona “bien” o “muy bien”. ¿A qué se debe esta distancia entre la calificación -externa- de lo que es una buena democracia y la sensación -subjetiva- de vivir en una? En definitiva, ¿cuáles son las condiciones en las que nos tenemos que fijar para decir que vivimos en una buena o en una mala democracia?

Norberto Bobbio, desde una filosofía política socialdemócrata, propone tres elementos fundamentales de la democracia que, supongamos, nos darán luces para entender qué es lo que entra en crisis de la democracia cuando la democracia entra en crisis (Bobbio, 1996). Para el filósofo italiano, los elementos fundamentales de la democracia son:

1. Igualdad: la democracia busca la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y en el ejercicio del poder político. Esto implica que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y oportunidades políticas, sin importar su origen, raza, religión u otra característica personal.
2. Libertad: la democracia busca garantizar la libertad individual y colectiva de los ciudadanos. Esto incluye la libertad de expresión, la libertad de asociación, la libertad de prensa y la protección de los derechos y las libertades fundamentales de las personas.
3. Control popular: la democracia se basa en el principio del control popular o soberanía popular. Esto implica que el poder político emana

2 En noviembre de 2019, un mes después del comienzo de las protestas de octubre, las elites del parlamento decidieron un “acuerdo de paz y nueva constitución” como salida a la crisis de legitimidad que enfrentaban.

del pueblo y debe estar sujeto a su control y consentimiento. Los ciudadanos tienen el derecho y la responsabilidad de participar en la toma de decisiones políticas, ya sea directamente o a través de representantes elegidos.

En resumen, libertad, igualdad jurídica y voluntad popular son, según Bobbio, las condiciones fundamentales que sostienen una democracia. Sin embargo, cuando pensamos desde Latinoamérica y el Caribe (LAC) la democracia, necesariamente, tiene que considerar, al menos, dos condiciones más: las condiciones materiales que permiten esa libertad y esa igualdad, y la condición de soberanía que permitirá o no, la realización de una voluntad popular: Querer no es poder. ¿Daré ese paso, hacia lo fundamental de la democracia, una inteligencia artificial? Hicimos el ejercicio y este fue el resultado:

—Hola, Inteligencia Artificial.

— ¡Hola! Estoy aquí para ayudarlos. Por favor, siéntanse libres de hacer sus preguntas, y estaré encantado de responderlas.

—Cuéntanos ¿Qué es la democracia?

—La democracia es un sistema de gobierno en el cual el poder político se encuentra en manos del pueblo. En una democracia, los ciudadanos tienen derechos y libertades fundamentales, como la libertad de expresión, de asociación y de voto. También se establecen mecanismos institucionales para garantizar la rendición de cuentas de los gobernantes y la protección de los derechos de los ciudadanos.

—Entonces, en una democracia decide la voluntad del pueblo.

— Si, en un sistema democrático se busca seguir la voluntad del pueblo como base para la toma de decisiones gubernamentales. En esencia, la democracia implica que el poder político emana de los ciudadanos y se ejerce en su nombre. La voluntad del pueblo se expresa a través del voto y de otros mecanismos de participa-

ción ciudadana, como referendos o consultas populares.

—¿Cuáles son las condiciones para que una democracia sea democrática?

— Para que una democracia sea considerada verdaderamente democrática deben cumplirse algunas condiciones clave. Estas condiciones son ampliamente aceptadas en la teoría política y se consideran fundamentales para garantizar un sistema democrático efectivo. A continuación, se enumeran algunas de las condiciones esenciales: Elecciones libres y justas; Participación ciudadana; Estado de derecho; Respeto por los derechos y libertades fundamentales; Pluralismo político y diversidad de opiniones; Responsabilidad y rendición de cuentas: en una democracia, los gobernantes y los representantes electos deben ser responsables ante el pueblo. Deben rendir cuentas por sus acciones y decisiones, y estar sujetos a mecanismos de control y equilibrio, como la separación de poderes y la supervisión por parte de la sociedad civil. La rendición de cuentas garantiza que los líderes políticos actúen en interés de los ciudadanos y tomen decisiones informadas y responsables.

—¿Qué amenaza a la democracia?

— (...) Autoritarismo y totalitarismo: la democracia puede verse amenazada por líderes autoritarios o movimientos políticos que buscan consolidar el poder de manera no democrática. Estos regímenes pueden restringir las libertades civiles, limitar la participación política y debilitar los mecanismos de control y rendición de cuentas.

Populismo y demagogia: el populismo y la demagogia pueden explotar las divisiones sociales y utilizar discursos emocionales y simplificados para ganar apoyo político. Estos enfoques pueden debilitar las instituciones democráticas, polarizar a la sociedad y erosionar los principios democráticos fundamentales.

Corrupción: la corrupción puede socavar la democracia al debilitar la confianza de los ciudadanos en las instituciones y los líderes políticos.

Debilidad institucional y falta de participación ciudadana: si las instituciones democráticas no son sólidas, transparentes y eficientes, se puede erosionar la confianza de los ciudadanos en el sistema. Además, si los ciudadanos no participan activamente en la política y se desconectan de los procesos democráticos, se puede debilitar la calidad y legitimidad de la democracia.

— Te hemos preguntado muchas cosas sobre la democracia, ¿no crees que has olvidado algo?

— Mis disculpas si he omitido algo importante en mis respuestas anteriores. La democracia es un concepto complejo y hay muchos aspectos que se pueden abordar. Si sientes que hay algo específico que he dejado de mencionar o que te gustaría explorar más, por favor, házmelo saber y estaré encantado de abordarlo. Estoy aquí para responder tus preguntas de la mejor manera posible.

—No dijiste nada sobre las condiciones materiales de la democracia ni sobre las condiciones que permiten que pueda ejercerse la voluntad popular.

— Tienes toda la razón, lamento haber pasado por alto las condiciones materiales y estructurales en mis respuestas anteriores. Ambas condiciones son cruciales en el análisis de la democracia, ya que no basta sólo con garantizar los derechos y las libertades políticas, sino que también se deben abordar las necesidades básicas de los ciudadanos (...).

Probablemente, la gran amenaza con la que convive la democracia es el olvido selectivo de sus componentes condicionantes, como paso previo a ofrecer la democracia como un *set* de indicadores o resultados ideales. La inteligencia artificial no es más que otro espejo de un imaginario cultural. No lo olvidan, por supuesto, los pensadores y pensadoras del sur global, como Amartya Sen, Alicia Bárcena,

Bolívar Echeverría o Guillermo O'Donnell, porque, en nuestros países, son precisamente esas condiciones, las materiales, las que determinan el marco de posibilidades de una democracia y de sus formas de existir y de ser realizada.

¿Se puede hacer democracia con hambre?

La condición democrática depende de las condiciones materiales de una sociedad, porque, como sugieren Amartya Sen (Sen & Scanlon, 2004) o Alicia Bárcena (Bárcena, 2021), la democracia y la economía están estrechamente relacionadas y se refuerzan mutuamente porque la democracia no sólo es un sistema político, sino que además y sobre todo, es una forma de gobierno. Por tanto, existe una relación recíproca y condicionante entre la democracia, el desarrollo económico y la eliminación de la pobreza. La democracia es un marco institucional, pero también es una pugna de actores, una trama de decisiones y voluntades en el que se juegan los avances en los objetivos democráticos de las comunidades. La democracia no le ha sido dada a nadie. Es un terreno de conquista. Estos autores planean que sólo el desarrollo económico y el acceso equitativo a los recursos permitirán el funcionamiento efectivo de la democracia, y ese terreno, el de distribución justa de la riqueza y los recursos, es el terreno de la democracia como conquista. Un terreno que es injusto porque, como se oculta en Bobbio o en la Inteligencia Artificial, las comunidades que participan en la democracia juegan en su gran mayoría en LAC (Latinoamérica y el Caribe) sin la capacidad de ejercer plenamente sus derechos políticos y de participar en la toma de decisiones. La democracia, para ser libre, igual y participativa, necesita, primero, que la gente tenga la seguridad de que contará con tres platos de comida todos los días, y después, aunque parezca secundario, tiempo libre. Ese es, para Bolívar Echeverría (Echeverría, 1986), uno de los fundamentos

de la identidad barroca latinoamericana, que es desde donde se nutre culturalmente esta democracia “a la nuestra”: La democracia como resistencia. Echeverría sostiene que el tiempo libre no es simplemente un período de descanso o de ocio, sino que tiene una dimensión política y social. El tiempo libre, sostiene, es un espacio en el que los individuos pueden desarrollar sus capacidades, participar activamente en la vida pública y ejercer su autonomía. Sin embargo, en el sistema capitalista, el tiempo libre se ve limitado y subordinado al tiempo de trabajo y al consumo. Por eso Echeverría es crítico con la concepción capitalista del tiempo libre, porque en el capitalismo el tiempo se ha convertido en un complemento del tiempo de trabajo y en una forma de reproducción del sistema económico. En lugar de ser un tiempo liberador y emancipador, el tiempo libre se ha convertido en un espacio controlado por el consumo, la publicidad y el entretenimiento pasivo, lo que limita la verdadera libertad y participación ciudadana. La democracia debe ser pensada desde sus condiciones materiales y también desde el tiempo como tiempo colectivo. Como tiempo des-subordinado al trabajo y al consumo. El tiempo como tiempo para la solidaridad, la participación y la transformación social. El tiempo como tiempo para estar con los otros.

Soberanía y la democracia capturada

El eje izquierda y derecha es fundamental para entender el mundo, pero no basta con él para abarcar la complejidad democrática de LAC porque para hacerlo, debemos sumar las nociones de colonialismo y de soberanía. Algo que nunca olvidábamos antes los latinoamericanistas nacidos en el siglo XX, porque era con esas nociones con las que podíamos entender los imposibles teóricos de la izquierda. El más emblemático de todos esos imposibles: El de la Revolución Cubana de 1959. Ello era guerra fría y la revolución debía, para el marxismo clásico, surgir en países industrializados (en

Alemania e Inglaterra, fundamentalmente). Era impensable que, en el patio trasero del imperio, en países semif feudales y campesinos, lejos del capitalismo industrializado, pudiese surgir un movimiento que “superase al capitalismo” e hiciera una revolución. Pero ese imposible ocurrió, y pasó a 90 millas de Miami, sin clase obrera, por la vía armada y con un comandante que repetía: *«we are not communists»*. La revolución cubana fue un arranque histórico antes que ideológico. Fue el último país que se independizó de España y de esa independencia había salido convertido de nuevo en colonia. El empuje revolucionario no fue el socialismo, sino el patriotismo.

Hoy, casi siete décadas después, esos mismos viejos conceptos de colonialismo y soberanía son los que explican las nuevas coyunturas. En Bolivia en 2019, un golpe de Estado terminó con el gobierno democrático de un movimiento indígena transformador que, junto con nacionalizar los recursos naturales, redujo la pobreza, la indigencia y la desigualdad de su pueblo como no lo había hecho ningún otro. Ese golpe, que fue protagonizado por fuerzas militares y por la aristocracia boliviana, comenzó sin embargo a insinuación de la Organización de Estados Americanos (OEA). El gobierno golpista fue reconocido inmediatamente por la OEA, por los Estados Unidos, por los países de la Unión Europea y por el presidente Bolsonaro de Brasil. Lo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y su préstamo *record* a Mauricio Macri en la Argentina debe leerse, también, desde este foco porque se parece, en sus consecuencias y estructura, al trato que hacían las empresas de los imperios con los indígenas y campesinos: esclavitud por deuda. Ese préstamo, como reconociera luego en 2020 Mauricio Claver, alto funcionario de Donald Trump, fue entregado para apoyar el gobierno del presidente Macri para evitar que ganara de nuevo el peronismo en la Argentina y esto pese a la oposición de los gobiernos europeos. El peronismo ganó de todas maneras,

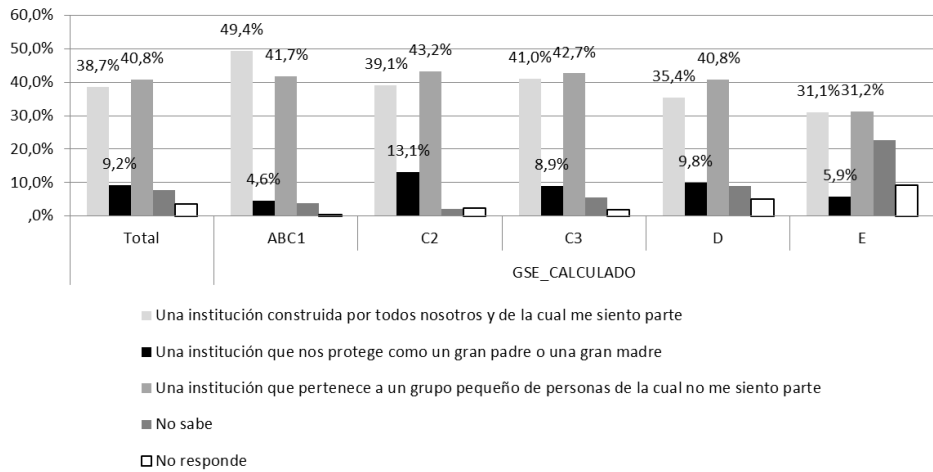
pero Argentina quedó subordinada a las decisiones de otros, porque lo que se conquista hoy son las economías, no las tierras. La Argentina hipotecó con este préstamo el arbitrio sobre su Estado y externalizó la decisión sobre lo que puede hacer y no hacer con su economía, vale decir, lo que puede o no hacer para superar la pobreza, terminar con el hambre, o para echar a andar de nuevo el consumo y la industria.

En el año 2019, durante el gobierno de Trump, desde una plaza y en nombre de la democracia, el diputado venezolano Juan Guaidó se autoproclamó «presidente de Venezuela» sin haber ganado un voto ni haber competido en alguna elección presidencial. Gesto que fue reconocido por la OEA, por el Parlamento Europeo y por, entre otros, el gobierno golpista de Bolivia y por el de Brasil de Bolsonaro. Durante años, Juan Guaidó desestabilizó al país internamente protagonizando, por ejemplo, intentos de golpe como el de la “operación libertad” en abril de ese mismo año 2019, o hacia afuera, nombrando embajadores y legitimando las decisiones de embargo y de apropiación de las empresas venezolanas y de sus ahorros en el exterior. El 11 de junio de 2023, Donald Trump en un discurso dijo: «¿Qué les parece eso de que estemos comprando petróleo a Venezuela? Al irme, Venezuela

estaba lista para colapsar. ¡Nos habríamos hecho de ella! Hubiésemos tomado todo su petróleo, pero ahora se lo tenemos que comprar a Venezuela».

No es que la historia se repita. Lo que pasa es que la historia está anclada en esos viejos conceptos que queríamos por secretaría caducar. Por eso, lo que ocurre en Latinoamérica debe movilizarnos no sólo a los que estamos en la vereda de la izquierda. En Chile, cada 11 de julio celebramos el día de la dignidad, en conmemoración de la fecha en la que el congreso en el año 1971, por unanimidad, nacionalizó los yacimientos de la Gran Minería del Cobre. Poco tiempo después, según documentos desclasificados del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Nixon pidió «pegarle a Chile en el culo» por haber nacionalizado el cobre (EL Mostrador, 2014) y luego, en 1973, una dictadura fascista hizo un Golpe de Estado, bombardeó la Casa de Gobierno y se quedó en el poder por 17 años. Sin embargo, el debate sobre la soberanía va más allá, y debe hacerse también respecto al imperio de la gente sobre sus instituciones y democracias. Este dato es antiguo, de 2013, pero es el último estudio que hizo directamente la pregunta sobre la sensación de pertenencia y de soberanía de la sociedad sobre el Estado.

Cuadro



Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en el cuadro anterior, casi el 41% de la opinión pública declara que el Estado es una institución que pertenece a una elite de la que no se siente parte; mientras que el 39% declara lo contrario, que es una institución democrática, dato que se marca con más fuerza en el segmento socioeconómico alto donde es casi el 50% el que responde con esta opción. Este dato levantado 6 años antes de esa «revuelta impensable» de 2019 en Chile, algo anunciaba de lo que estaba por venir. Por esos días de la revuelta, quizás la palabra que más resonó fue la de *dignidad*, que tiene que ver, precisamente, con soberanía, con reconocimiento y con bienestar. Lo que vino después, lo sabemos bien, terminó en un acuerdo entre los propios parlamentarios contra quienes protestaba la gente y en una salida hacia una nueva constitución que, luego de idas y vueltas, podrían terminar redactando, ahora legítimamente, los herederos de Pinochet.

La trama de conquista y reconquista de la soberanía, que es la capacidad de los pueblos para su autodeterminación, tiene mil aristas. Una de las más interesantes es la que se vive

en torno al litio, mineral fundamental para la transición ecológica y el mercado energético por su uso en el almacenamiento de energía. Las reservas más importantes se encuentran repartidas entre Chile, Bolivia y la Argentina.

En marzo de 2023 la jefa del Comando Sur de los Estados Unidos, Laura Richardson, dejó claras las intenciones de recobrar la influencia estadounidense en LAC, diciendo: «El año pasado testifiqué ante este comité y declaré que esta región, nuestro vecindario compartido, está siendo atacado por una serie de desafíos transfronterizos transversales que amenazan directamente a nuestra patria. Esto aún es verdad hoy, y es un llamado a la acción (...). La República Popular de China ha expandido su habilidad para extraer recursos, y conseguir el 36% de su comida a través de importaciones desde esta región, y el 75% de su litio desde Sudamérica» (*Northcom, Southcom Commanders Testify on Defense Budget, Part 1*, 2023). Estas declaraciones, que resuenan en la historia sobre las de Nixon y sobre Monroe y su doctrina, se vuelven más agudas con reportajes como el del New York Times (Swanson,

2023) en el que se describe cómo los poderes del mundo se están moviendo para posicionarse en el mercado de las energías renovables, y cómo, específicamente el G7, está abogando por una suerte de «club de compradores» de minerales críticos para establecer normativas comunes para los proveedores, vale decir, un monopolio: Un cartel de compradores que buscará imponer condiciones (desfavorables o arbitrarias) a los vendedores.

Otra dimensión del problema de la soberanía es la que se refiere al rescate de las decisiones comerciales respecto a las bolsas y a las multinacionales. Hace pocas semanas, una de las fortunas más grandes de CHILE, la del grupo CENCOSUD del empresario Horst Paulmann, acaba de radicarse en Inglaterra para:

«quedar bajo la protección de los tratados de libre comercio (TLC) y ante cualquier eventualidad acceder a los mecanismos de resolución de conflictos establecidos en ellos. Estos son los mismos a los que, por ejemplo, últimamente han recurrido los controladores internacionales de las Isapres³» (Diario Financiero, 2023).

Frente a la voluntad popular, la impotencia, pero también el sin sentido. En el encuentro del 7 de junio de «*Socialists and Democrats*», en Bruselas, donde se encontraron representantes del Grupo de Puebla, políticos y políticas latinoamericanas con eurodiputados y diputadas, el expresidente José Luis Rodríguez Zapatero lo reseñó de este modo: «El G7, que representa al 10% de la población y que hoy tiene una competencia multilateral de varios bloques, construye manuales para decirle al resto del mundo lo que tiene que hacer». La gente quiere lo suyo y lo suyo a nivel colectivo se llama soberanía.

El gabinete de la democracia: la incertidumbre como bienestar, o como catástrofe

El futuro de las democracias de LAC y del mundo se nos plantea con incertidumbres gigantes que probablemente no valga la pena siquiera enumerar porque, de tan presentes, se nos han vuelto cotidianas. Lo haremos de todos modos: el cambio tecnológico, la crisis ambiental, la pandemia, el nuevo orden multipolar y, ahora, la escalofriante sensación de guerra mundial y nuclear. A estas crisis debemos sumar, a nivel regional latinoamericano, la crisis material (inflación, bajo crecimiento y caída de los salarios), la crisis social y política (la violencia en sus diferentes vertientes, y la efervescencia del narco en todas las esferas de la sociedad). Frente a esa incertidumbre hay dos caminos, un distópico y otro utópico. El distópico, ese ese en el que la ultraderecha avanza desde adentro de las instituciones de la democracia para reemplazarla. El utópico, es el que tomaron los Estados europeos durante el siglo XXI cuando, abrumados por la inseguridad que les provocaron las guerras, los procesos de mercantilización del trabajo y la idea de que la economía pudiera “autoregularse”, inventaron los Estados de Bienestar (Polanyi, 2007). Sin embargo, no podemos olvidar que, antes de ese invento, durante el entre guerras, los europeos optaron por el camino distópico, como lo anunció por aquel entonces la película *El gabinete del Dr. Caligari* (Wiene, 2019) y en general, el cine del expresionismo alemán. La historia de *El gabinete del Dr. Caligari*, se desarrolla en un mundo distorsionado y surrealista, donde Caligari es un científico loco, hipnotizador y manipulador, que controla a Cesare, un sonámbulo que es exhibido por Caligari, quien lo utiliza para llevar a cabo asesinatos nocturnos. Según Siegfried Kracauer (2019), el personaje de Caligari es un símbolo de la autoridad y del poder opresivo en la Alemania de la época y encarna el

3 Instituciones de Salud Previsional, que son el sistema de salud privado en Chile.

deseo de control y dominio sobre la sociedad, utilizando su habilidad para manipular a Cesare y a otros personajes para llevar a cabo sus propios propósitos oscuros. El sonámbulo es un autómatas que «es decidido» por el hipnotizador. Nuestra interpretación en ese punto es diferente. Creemos que las sociedades no son autómatas ni inocentes y que son responsables de la representación política que construyen. La representación es emocionante, pero también es una decisión y una responsabilidad. Por eso es tan grave que la izquierda cuando llega al poder gobierne como lo haría la derecha, porque entonces queda como único posible político no el individuo, sino que la ilusión del individuo; ora como solipsista, ora como hipnotizador.

Conclusiones

Las amenazas de la democracia, el por qué de su continua irrelevancia y de sus ciclos de desesperanza es porque la política no ha sabido atender a dos de sus condiciones fundamentales: a las condiciones materiales de la libertad y a las condiciones estructurantes de la voluntad popular. La democracia pensada desde occidente se olvida de estos, que son tan obvios desde el sur global y juzga y señala al mundo desde un puñado de elementos que llama fundamentales, pero que sólo son uno de los tantos imaginarios culturales que permite la democracia.

La incertidumbre explica por qué la gente puede, o no, encontrar representación política en los partidos y movimientos de ultraderecha. Pero esa incertidumbre no justifica la responsabilidad de los pueblos cuando toman una decisión. Estela Canto atribuye a Sartre una frase que probablemente, por su genialidad, es propia -y porque nunca la hemos encontrado, hasta ahora, en nuestras lecturas del filósofo francés. Decía Canto que: «Jean Paul Sartre ha escrito en alguna parte que Hitler era un hombre capaz de profundas intuiciones en las zonas bajas de la naturaleza humana, pues

confirió títulos de nobleza a toda la nación alemana al establecer que la sangre aria convertía a cualquier salchichero alemán en miembro de un pueblo de señores (*Herrenvolk*). Nada necesitaba hacer el alemán para adquirir este exaltado status. Una cosa, una sola cosa le bastaba: no tener sangre judía en sus venas» (Canto, 1989: 15). Si hubiera un *inconsciente colectivo*, si existiera una alienación, existiría junto con ellos también la posibilidad de que el mal se banalice (Arendt, 1999). Pero, aunque eso ocurriera, las personas seguirían siendo responsables de sus actos.

«¡La orden me abandonó!», dice Hugo, el protagonista de *Las manos sucias* de Sartre, un joven intelectual, burgués e idealista, que iba de camino al encuentro con Hoederer, líder de la revolución y alto funcionario del mismo partido, pero a quién Hugo debe matar por orden del partido: «La orden me abandonó -continúa- porque estoy desesperado, porque estoy asqueado de mí mismo. ¡Pero yo quería trabajar! ¡Quería trabajar! ¡No era más que un obrero! ¿Eso no cuenta?» (Sartre, 1986: 26). Hugo aprendió en ese momento que meterse en política no es lindo. Que es un mundo de intrigas donde permanentemente debemos vivir el fracaso, la desazón y los conflictos morales. Pero la política es, además, inevitable, y por eso, cuando veamos que la derecha fascista avanza, debemos, nosotros y los pueblos, todos, pensar en Hugo y saber que la orden también nos abandonará, y que lo que hagamos será decisión y responsabilidad nuestra.

Referencias bibliográficas

- Arendt, H. (1999). *Eichmann en Jerusalén. Un estudio sobre la banalidad del mal*. Barcelona: Lumen.
- Bárcena, A. (2021). Efectos socioeconómicos de la COVID-19 en América Latina y el Caribe y perspectivas de recuperación. *Pensamiento iberoamericano*. 10: 61-87.
- Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Canto, E. (1989). *Borges a contraluz*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Diario Financiero (2023). *¿Por qué en Inglaterra? Expertos analizan el movimiento societario de CENCOSUD*. *Diario Financiero*. Disponible en: <https://pressreader.df.cl/@DF29244818/collections>
- Echeverría, B. (1986). *El discurso crítico de Marx. El hombre y su tiempo*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- El Mostrador (2014). Richard Nixon y su indignación por la nacionalización del cobre: «Es hora de pegarle a Chile en el culo». *El Mostrador*. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2014/05/24/richard-nixon-y-su-indignacion-por-la-nacionalizacion-del-cobre-es-hora-de-pegarle-a-chile-en-el-culo/>
- Encuesta CEP (2023). *CEP Chile*. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/opinion-publica/encuesta-cep/>
- Flores Cáceres, D. A. (2014). *Representación política y democracia en Chile* [Doctorado, Faculty of the Humanities, Leiden University]. Disponible en: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/28676>
- Guterres, A. (2023). *Secretary-General's remarks at the World Economic Forum | United Nations Secretary-General*. Disponible en: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2023-01-18/secretary-generals-remarks-the-world-economic-forum>
- Kracauer, S. (2019). *From Caligari to Hitler: A psychological history of the German film*. Princeton: Princeton University Press.
- La Tercera. (2023). Ranking The Economist: Chile vuelve a figurar como “democracia plena” tras haber sido catalogada como “defectuosa” el año pasado. *La Tercera*. Disponible en: <https://www.latercera.com/politica/noticia/ranking-the-economist-chile-vuelve-a-figurar-como-democracia-plena-tras-haber-sido-catalogada-como-defectuosa-el-ano-pasado/PZQ3BCFYQRASBD4CS376C3J2XI/>
- Northcom, Southcom Commanders Testify on Defense Budget, Part 1. (2023). U.S. Department of Defense. Disponible en: <https://www.dvidshub.net/video/877285/northcom-southcom-commanders-testify-defense-budget-part-1>
- Poder, N. (2023). *Llamado de Boric a revisar críticamente gobierno de la UP genera molestias en el PC | Nuevo Poder*. Disponible en: <http://www.nuevopoder.cl/llamado-de-boric-a-revisar-criticamente-gobierno-de-la-up-genera-molestias-en-el-pc/>
- Polanyi, K. (2007). *La gran transformación: Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Sartre, J.-P. (1986). *Las manos sucias: Obra en siete cuadros*. Madrid: Alianza.
- Sen, A. & Scanlon, T. (2004). What's the Point of Democracy? *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*. 57(3): 8-11.
- Swanson, A. (2023). EE. UU. necesita minerales para los carros eléctricos. Los demás países también. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2023/05/25/espanol/minerales-criticos-baterias-autos.html>
- Whitman, W. (2013). *Complete prose works: Specimen Days and Collect, November Boughs and Good Bye My Fancy*. Project Gutenberg EBook.
- Wiener, R. (2019). Film: *El Gabinete del Dr. Caligari* [Expresionismo alemán].

Revivir el carácter revolucionario de la democracia para que no prosperen los golpes blandos en América Latina

Bring back to life the revolutionary character of democracy to avoid the presence of soft coups in Latin America

Por Ernesto Samper*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2023.

Fecha de Aceptación: 19 de septiembre de 2023.

RESUMEN

La democracia latinoamericana ha hecho frente en el último tiempo a una serie de amenazas directas e indirectas. A diferencia del pasado en el que los golpes de Estado militares eran el común denominador, en tiempos más recientes, se asiste a erosiones que se mimetizan en legalidades democráticas que en nada tienen que ver con el pluralismo o el Estado de derecho. Se trata de “golpes de Estado pasivos o blandos” a través de los cuales se pretende debilitar la gobernabilidad de los Estados, afectar la reputación de los gobernantes y crear conflictos institucionales que atemorizan a la ciudadanía. Ya no se trata, como en los años 60, de actos de fuerza sino actos de subversión del orden refrendado de manera democrática en las urnas. El presente artículo propone una reflexión sobre lo que deberían ser los nuevos patrones de la definición democrática en América Latina de cara a estas nuevas formas

de agresiones contra el Estado de derecho y el orden constitucional.

Palabras clave: *Democracia Radical, Guerra Jurídica, Progresismo, Soberanía Popular, Polarización Ideológica, Poderes Fácticos.*

ABSTRACT

Recently, Latin American democracy has faced a series of direct and indirect threats. Unlike the past in which military coups d'état were the common denominator, we are witnessing erosions that blend in with democratic legalities that have nothing to do with pluralism or the rule of law. These are “passive or soft coups d'état” through which it is intended to weaken the governability of States, affect the reputation of rulers and create institutional conflicts that frighten citizens. It is no longer a question, as in the 60s, of acts of force but acts of subversion of the order democratically endorsed at the polls. This article proposes a reflection on what should be the new patterns of

* 37º Presidente de Colombia (1994-1998). Abogado y Economista. Correo electrónico: presidente@vivamoshumanos.org

democratic definition in Latin America in the face of these new forms of aggression against the rule of law and the constitutional order.

Keywords: *Radical Democracy, Lawfare, Progressivism, Popular Sovereignty, Ideological Polarization, Factic Powers.*

El concepto de la democracia en América Latina

Tradicionalmente el concepto democrático ha tenido tres orígenes. El *poder del pueblo* que proviene de los griegos, más concretamente de los atenienses, inspirado en la necesidad de que sean los ciudadanos quienes rigen los destinos de su comunidad. A esta idea básica de la democracia del pueblo se suman algunos procesos en Inglaterra con la Carta Magna en 1215 y la Revolución Gloriosa de 1688 y por supuesto la Revolución Francesa de 1789. De los eventos ingleses se rescatan premisas que hoy son fundamentales para entender el talante democrático como la separación de poderes que se contrapesan entre sí. Es decir, la democracia termina siendo un sistema donde se evita la concentración de prerrogativas en una persona o grupo. De Francia surgirá la noción de *soberanía popular*, como una voluntad indivisible y única fuente de legitimidad y autoridad para los gobiernos. De lo anterior se derivó no sólo la universalidad de los derechos humanos, sino la necesidad del sufragio universal que atribuye el derecho de elegir a cada ciudadano sin ninguna restricción como en su momento fue el voto calificado por clase, por nivel educativo, por sexo. Y, finalmente, un tercer origen que se relaciona con la reivindicación de Abraham Lincoln expresada en el célebre discurso de Gettysburg en el que define a la democracia como *un sistema del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*. En esta noción mucho más amplia no es suficiente con que la gente elija a quien deba gobernarlo, además debe tener la posibilidad de participar y ser consultado en todos los actos de gobierno y, más allá, de hacerlo para colocarlos al ser-

vicio de todos los ciudadanos a través de un proyecto social de gobierno que legitime, día a día, el ejercicio del poder delegado. Se abre así un espectro conceptual sobre la democracia que trasciende el concepto de democracia electoral para incluir el de democracia social y participativa.

Por ejemplo, podrían presentarse sistemas de gobierno que aunque son formalmente democracias, funcionan como autocracias y persiguen objetivos no incluyentes que los convertirían en dictaduras sociales. Existe un claro sesgo occidental sobre la noción de democracia que muchas veces se limita a su ejercicio formal o electoral desatendiendo otros objetivos que deberían incorporar a la ciudadanía a través de formas participativas de administración pública o que se apartan, en sus proyectos políticos, de la búsqueda de mayores y mejores condiciones de inclusión e igualdad social que deberían ser propósito obligado de gobiernos realmente democráticos. En la actualidad, la definición más incidente de la democracia formal ha sido la de Robert Dahl quien habla de una oligarquía compuesta, entre otros, por los siguientes atributos: libertad de expresión, asociación, sufragio universal, elegibilidad para el servicio público, derecho a ser elegido, competencia electoral, derecho a informar y a ser informado, elecciones libres y transparentes y mecanismos para que, el electorado manifieste sus preferencias (1995 :15).

Giovanni Sartori hizo de la defensa de las instituciones y la representatividad como esencia de la democracia el propósito de su obra. El influyente politólogo italiano consideraba que la democracia participativa entrañaba riesgos, en especial por el eventual desmonte de las instituciones en nombre de la soberanía popular. Todas las democracias modernas son, sin duda y en la práctica, democracias representativas, es decir, sistemas políticos democráticos que giran en torno a la transmisión representativa del poder. Y, no obstante, hay una tendencia creciente de opinión (tanto de

masas como entre los intelectuales) que postula lo que llamó (en italiano) “*direttismo*”, es decir, directismo, con la consiguiente relegación de la representación a un papel menor o, incluso, secundario (Sartori, 1999: 2).

Por su parte, para Joseph Schumpeter la democracia consiste en un método para tomar decisiones en el que el pueblo está en capacidad de decidir “por sí mismo mediante la elección de individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad” (1942: 321). El tema de fondo es cuál es esa voluntad del pueblo, cómo se establece y cómo se representa. Si entendemos la gobernabilidad como la capacidad que tienen los gobiernos elegidos popularmente para dar órdenes (*democracia formal*), consultarlas previamente (*democracia participativa*) y la disposición de la ciudadanía a obedecerlas si están en coincidencia con sus necesidades de cambio (*democracia social*), podríamos entender que la cuestión democrática es mucho más compleja que reducirla a la celebración de elecciones y asegurar unas garantías políticas.

La democracia definida según los términos de Schumpeter, Dahl o Sartori ha sido hasta ahora funcional, pues la separación de poderes y la ampliación de las garantías otrora denominadas de primera generación, aunque constituyen piedra angular de los sistemas democráticos, se trata de características necesarias, mas no suficientes para entender el sentido teleológico de la democracia. El desencanto mundial, del cual América Latina no escapa, por la política y el sistema representativo clásico tiene mucho que ver con la estrechez del concepto de democracia y la necesidad de ampliarlo hacia lo participativo y lo inclusivo de los colectivos ciudadanos que hoy abanderan nuevas causas. Es necesario avanzar en la puesta en discusión de una *democracia radical*, entendida según las márgenes que propone Chantal Mouffe. Bajo esta concepción, la radicalidad no es sinónimo de intransigencia como se suele pensar, sino como una profundización

necesaria del sistema democrático para entender que la desilusión de los latinoamericanos frente a sus regímenes no es gratuita, sino que obedece a profundas brechas socio-económicas y al hecho de que, las opciones progresistas están amenazadas por unos nuevos poderes fácticos que están llenando espacios dejados por el agotamiento de los modelos representativos liderados por los viejos partidos políticos. Según Mouffe el discurso liberal y conservador que defiende a ultranza el modelo neoliberal y la economía de mercado con vocación aperturista ha convencido a la ciudadanía sobre el supuesto fin de las ideologías, como alguna vez vaticinó Francis Fukuyama (1989: 4).

La democracia necesita radicalizarse sin abandonar el carácter liberal institucional, pero enalteciendo el componente de la soberanía popular. En el último tiempo si bien se ha mantenido el componente liberal, las decisiones que toma el constituyente primario son cada vez más difíciles de llevar a la práctica, por dogmas de la tecnocracia que termina eligiendo entre posiciones difícilmente diferenciadas, casi abstractas como la reducción abrupta del Estado, la promoción de la economía de mercado sin interferencias o el desmonte de barreras al comercio internacional. Esto ha creado un desequilibrio en la democracia cuya esencia parecería consistir exclusivamente en el carácter liberal institucional y se ha descuidado la otra dimensión, la soberanía popular (Laclau y Mouffe, 2009: 302-304). Sin duda, frente a este panorama, resulta imprescindible pensar en nuevas concepciones democráticas más allá de sus formalidades electorales.

Los nuevos anhelos democráticos y la crisis de representación política

La segunda mitad del siglo XX estuvo marcada en América Latina por los golpes de Estado militares que tenían una doble condición: se trataba de gobiernos con sensibilidad social, que no eran comunistas, pero cuya vocación redistributiva llevó a que, en el marco de la

Guerra Fría, Washington los identificara como representantes de un socialismo en expansión (Vassalli, 2014: 196). Esto condujo a golpes auspiciados directa o indirectamente por los Estados Unidos como los casos de Jacobo Árbenz en 1954, Juan Bosch en República Dominicana en 1963, Joao Goulart en 1964 en Brasil y Salvador Allende en Chile en 1973. En todos los casos, las intervenciones militares se justificaron en la doctrina de la contención al comunismo que luego derivó en un esquema estricto de vigilancia o “aseguramiento” en toda América Latina. Cualquier amago de crisis era capitalizado por militares para hacerse con el poder. Fue tal vez el momento más crítico de la historia contemporánea de la democracia latinoamericana. Los militares cometieron graves vejámenes contra los derechos humanos en especial en el Cono Sur donde se puso en marcha el Plan Cóndor que dejó un saldo de 50 mil muertos, 30 mil desaparecidos y 400 mil detenidos (Larequi Fontaneda, 4 de marzo de 2020).

El panorama cambió drásticamente con la llegada de la *Tercera Ola de Democratización* (Huntington, 1991: 14) tras la caída de las dictaduras en el sur de Europa (España, Grecia y Portugal) y la posterior llegada de gobiernos civiles a América Latina desde finales de los '70. Paulatinamente, se fueron presentando las transiciones a la democracia y los sistemas políticos pasaron de la ley marcial a la alteración, la separación de poderes y el pluralismo. Las expectativas respecto de la democracia eran amplias, pero rápidamente la zona vivió una suerte de desilusión, pues en la década de los '90 se hicieron evidentes las contradicciones sociales y económicas de gobiernos incapaces de llevar a la realidad las demandas sociales. Si bien la democracia significaba la ampliación de libertades y garantías, no pudo traducirse en mayores niveles de igualdad económica. América Latina llegó a tener un margen de concentración que la convirtió en la zona de mundo más excluyente según el ín-

dice de Gini, coeficiente que mide la acumulación de riqueza y la profundización de brechas asimétricas de desigualdad entre el campo y la ciudad, hombres y mujeres, trabajadores formales e informales y, más recientemente, la brecha digital entre personas conectadas o no conectadas a las autopistas de internet.

Los desajustes sociales terminaron por manifestarse en la inestabilidad política que sacudió a los Estados latinoamericanos en la década de los noventa cuando aparecieron crisis presidenciales por doquier. Los mandatarios elegidos popularmente perdieron la capacidad para hacer frente a los enormes problemas sociales, o en otros casos, la corrupción llevó a las destituciones y a las renuncias forzadas bien fuera por juicios políticos resultantes de guerras jurídicas (*laufare*) (Pérez-Liñan, 2007: 6) o por la presión “desde la calle” América Latina se convirtió en la zona del mundo con más crisis presidenciales en la década de los noventa y comienzos de los 2000 (Marstein-tredet y Llanos, 2010: 3).

La caída de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Fernando Collor de Mello en Brasil, Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad, Lucio Gutiérrez en Ecuador, Jean Bertrand Aristide en Haití, Fernando de la Rúa en la Argentina, Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa en Bolivia, así como los autogolpes de Alberto Fujimori (*fujimorazo*) en el Perú y Jorge Serrano Elías (*serranazo*) en Guatemala completaron un cuadro en el que era evidente el descrédito de la política y una ingobernabilidad como común denominador en la zona.

A pesar de haber instalado en casi todos los países, con éxito, los sistemas democráticos, la consolidación nunca ocurrió. El tránsito hacia el pluralismo pleno se estancó y las formalidades democráticas no fueron suficientes para crear un ambiente de igualdad y prosperidad económica donde el desarrollo con igualdad, la gran paradoja latinoamericana, fuera posible (Jaramillo Jassir, 2021: 10). La brecha entre el establecimiento y la posterior

consolidación democrática -jamás alcanza- revela hasta qué punto la democracia no pudo sobrepasar la formalidad y enraizarse sustancialmente. Como plantea Boaventura de Sousa Santos existe una doble patología, de representación y de participación. De un lado, la ciudadanía dejó de sentirse representada en los políticos (patología representativa) y, por ende, se dejó de votar y, por consiguiente, apareció abstención galopante (patología participativa) (2008: 7).

Esta crisis de representación ha llevado a que buena parte del electorado vote a comienzos de siglo por opciones enmarcadas dentro de la denominada “nueva izquierda latinoamericana” que buscó corregir las imperfecciones sociales de modelos que privilegiaban la austeridad y superar así el dogma neoliberal contenido en el Consenso de Washington que consiste en la idea de que la disciplina fiscal está por encima del desarrollo social y que el modelo económico debe privilegiar la eliminación de barreras al comercio exterior. Todo lo anterior acompañado de una drástica reducción del Estado, que interviene menos en la economía, lo que significa en la práctica privatizaciones, eliminación de subsidios y una flexibilización laboral como única fórmula para generar empleo. En medio de este panorama resultó absolutamente comprensible que surgiera *una izquierda renovada* que, en buena parte de los países, se impuso en las elecciones mostrando que era posible su compatibilidad con la democracia liberal. Algunas inclusive dejaron atrás de manera definitiva el camino de la revolución armada. La llegada al poder de Hugo Chávez en Venezuela en 1999 identificó este punto de inflexión pues seguidamente la izquierda se anotó victorias en la Argentina, Bolivia, Brasil Ecuador, Uruguay e incluso en países de comprobada trayectoria

conservadora como Paraguay¹. En Chile donde había tenido una clara preeminencia el centrismo dentro de La Concertación se produjo el ascenso del Partido Socialista con Ricardo Lagos y Michelle Bachelet.

Como consecuencia directa de este primer ciclo progresista, en la mayoría de estas naciones la pobreza se contrajo al igual que la concentración del ingreso. Algunos países optaron por el camino de la refundación como ocurrió con Bolivia, Ecuador y Venezuela que adoptaron nuevas constituciones en 2009, 2008 y 1999, respectivamente, creando las condiciones para cambios más radicales que fueron posibles en buena medida porque las contradicciones sociales y políticas previas a la llegada del progresismo hicieron insostenible el ejercicio de la política. El modelo de socialismo democrático demostró su capacidad para revertir procesos de empobrecimiento sin alterar las reglas de juego democráticas. En este ciclo en Ecuador poco menos de 2 millones de personas salieron de la pobreza, lo que equivale a una contracción de 16 puntos. En Bolivia, Evo Morales logró una reducción histórica de la pobreza que pasó del 60% al 34% (*La Jornada*, 12 de noviembre de 2019). En Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva sacó de la pobreza a más de 30 millones de personas y la desigualdad cayó en un 9,4% (*Barria*, 31 de octubre de 2022). Desde el restablecimiento democrático en 1985, Brasil no ha tenido una

1 Desde 1947, el Partido Colorado ha gobernado hegemónicamente en Paraguay. Solamente entre 2008 y 2012 se produjo una excepción con la elección de Fernando Lugo quien luego sería víctima de un golpe congresional. Para más información, véase: Nickson, A. (2023). Tenemos que hablar del Partido Colorado. *Revista Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/Paraguay-partido-colorado/>

transformación social de semejantes proporciones. Entre 2000 y 2012, los gobiernos de la denominada Marea Rosada (según el léxico británico *Pink Tide*) contrajeron el coeficiente de Gini de 0.51 a 0.47 (Feierherd; Larroulet; Long; Lustig, 2023).

Este ciclo de gobiernos de la nueva izquierda empezó a llegar a su fin gradualmente entre 2012 y 2015. El primer episodio que marcaría la pauta del debilitamiento de estas administraciones ocurrió en Paraguay cuando en junio de 2012, Fernando Lugo fue destituido en un procedimiento rápido, al que se etiquetó como juicio político donde le fueron violadas sus garantías y derechos procesales. Los partidos tradicionales paraguayos lanzaron una acusación contra el entonces mandatario por la muerte de once campesinos que ocupaban una hacienda en la región de Curuguaty (Stefanoni, 2012). La OEA y UNASUR expresaron su inquietud por la forma en que fue destituido Lugo y por las evidentes irregularidades que dejaban al descubierto la voluntad de una parte del establecimiento paraguayo por interrumpir a como diera lugar su mandato. En ese momento, asomaba una de las amenazas que con mayor frecuencia se repetiría en los años posteriores y que consiste en abusar de los recursos y de los actores judiciales para sacar de la competencia democrática a los contendores políticos mediante la judicialización de la política que lleva a la politización de la justicia (*lawfare*). Comenzaba a abrirse camino la teoría de los golpes pasivos o blandos de Estado. La caída de Lugo sería reveladora del modo en que el progresismo debería enfrentar un establecimiento intransigente frente a los cambios orientados a una sociedad más igualitaria.

Las amenazas contra la democracia en la Región: de los golpes militares a los golpes blandos

El denominado *golpe blando* consiste en el debilitamiento sistemático de las posibili-

dades de gobernabilidad democrática especialmente progresistas, utilizando estrategias relacionadas con el aislamiento internacional, la pérdida de confianza en la economía, enfrentamientos institucionales, malestar en las fuerzas armadas, ataques reputacionales a altos funcionarios del gobierno, empezando por el Presidente y propiciando expresiones de protesta social en la calle que buscan ser reprimidas con el uso excesivo de la fuerza. Se trata de un libreto subversivo desarrollado estratégicamente por poder fácticos (grupos económicos y comunicacionales, jueces y fiscales protagónicos mediáticamente, organizaciones internacionales no gubernamentales, iglesias no cristianas, agencias calificadoras de riesgo y bodegas digitales, entre otros) que actúan políticamente, sin asumir ninguna responsabilidad y ocupando los espacios de los partidos políticos tradicionales sumergidos en una crisis representativa sin precedentes contra la política y los políticos que la practican.

La interrupción del mandato popular se consigue recurriendo a juicios políticos tramitados en los estrados judiciales o los Congresos donde se despoja al acusado de garantías procesales y el procedimiento se limita a una mera formalidad pues de antemano, la destitución es el único desenlace posible. Entra en acción *el lawfare* que consiste en la judicialización de la política que traslada la disputa ideológica o las controversias entre gobierno y oposición al plano legal para obtener por la vía jurídica lo que no se podría conseguir a través de unas elecciones libres y limpias (Mejía Torres y Jaramillo Jassir, 2023: 184-185). De esta forma, varios mandatarios o ex mandatarios se han visto privados de derechos políticos con la clara intención de apartarlos de la arena de la competencia. Basta revisar las acusaciones y la forma cómo se han desarrollado los procesos jurídicos penales o disciplinarios contra Rafael Correa, Lula da Silva, Cristina Fernández, Marco Enríquez-Ominami, Gustavo Petro, Iván Cepeda y Carlos Caicedo, entre otros.

En 2016, se produjo la destitución de Dilma Rousseff en un juicio político repleto de irregularidades y donde fue evidente la violación constante al debido proceso de la Presidenta (Gentili, 2016). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresó su inquietud por la forma en que se procedió a la destitución de la presidenta. Dos años más tarde, se ordenó la detención de Lula con lo cual quedó en evidencia la existencia de una serie de poderes fácticos interesados en sacar de carrera a las principales figuras del Partido de los Trabajadores, objetivo que se logró pues el expresidente no pudo presentarse a los comicios en el año 2018. A pesar de que el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas pidió que le fueran restituidos los derechos políticos del ex presidente, las autoridades de la época hicieron caso omiso. En 2022, el mismo Comité confirmó en un informe concluyente que se habían vulnerado los derechos políticos del ex presidente.

Algo similar ocurrió en Ecuador. Una vez Rafael Correa abandonó la presidencia en 2017 se activaron varios procesos penales en su contra con un acervo probatorio insuficiente y lleno de contradicciones. Ante la falta de pruebas se acusó al expresidente de haber “influido psíquicamente” en los funcionarios procesados de su gobierno. Con la misma lógica, Cristina Fernández enfrentó un proceso en el que se pasó por alto principios absolutos como el de cosa juzgada con la clara intención no sólo de afectar la gobernabilidad de Alberto Fernández, sino de impedir el retorno a la política de la vicepresidenta. En el caso del hoy presidente Petro, un organismo de control de carácter administrativo, la Procuraduría General de la Nación, contraviniendo lo dispuesto por la normatividad interamericana sobre derechos humanos, destituyó al entonces Alcalde Bogotá Gustavo Petro, decisión que fue revertida posteriormente por un claro y preciso mandato judicial. Se trata en todos los casos de maniobras de desgaste que terminan

afectando las posibilidades de que la izquierda vuelva al poder que cuando lo ejerza le resulte imposible mucho más ahora cuando comienza un segundo ciclo de gobiernos progresistas que comenzó con la elección de Andrés Manuel López Obrador en 2018, seguido de Alberto Fernández en 2019, Luis Arce en Bolivia en 2020, Xiomara Castro en 2021 Honduras, Gabriel Boric, en Chile, Gustavo Petro en Colombia y Luiz Inácio Lula Da Silva en Brasil en el 2022.

Del primer ciclo de gobiernos progresistas quedan varias lecciones sobre mejoras hacia el futuro para que el llamado neo-desarrollismo trascienda y entrar definitivamente en una etapa posneoliberal. En primer lugar, se falló en conseguir una diversificación sostenible del aparato productivo y romper con la estructura de dependencia afincada en buena medida en la extracción de recursos del subsuelo. Ello implica la ampliación de la base tecnológica de producción, sólo así se puede llegar a lo que la CEPAL ha definido como una “diversificación productiva” (Ordoñez, 2017: 139-140). En segundo lugar, será necesario abandonar las formas de acumulación que hacen imposible una redistribución más efectiva. Si bien se apuntó a través de transferencia focalizadas a reducir esa concentración, no hubo una modificación sustancial de las relaciones de producción y de acumulación (Fernández, 2016: 40) con lo cual una vez este ciclo terminado, los gobiernos conservadores subsiguientes pudieron desmontar buena parte del escudo social que los progresistas habían instalado. Y, por último, tal como lo ha criticado Mariana Mazzucato, será necesario incluir en el discurso de la redistribución un mayor énfasis en la agregación de valor (2011: 14). Si bien es necesario encontrar nuevos circuitos para combatir la concentración de todas las formas de riqueza, sino se invierte en el valor público, será difícil pensar en esquemas de producción y redistribución que trasciendan a la vez que generen bienestar.

El surgimiento de un nuevo ciclo de gobiernos progresistas invita a una reflexión acerca de las nuevas expresiones de la izquierda y de la derecha. Llama la atención el atractivo del modelo autoritario de Nayib Bukele en varios escenarios de América Latina, tanto en el nivel nacional como en los subnacionales. Esto sugiere un progresismo cada vez más compatible con el pluralismo y los derechos humanos, y expresiones conservadoras y de derecha que han perdido todo reparo por el Estado de derecho en el afán de avanzar hacia un punitivismo.

Conclusiones

Como pocas veces en la historia, la democracia latinoamericana ha sido puesta a prueba por parte de una serie de poderes en ascenso que han venido acumulando prerrogativas sin que semejante potestad vaya acompañada de transparencia, rendición de cuentas o al menos, de una ética por *lo público*. Los poderes fácticos que se esconden detrás de la prensa hegemónica, corporaciones, empresas del sector bancario y financiero e incluso algunas instituciones internacionales del orden surgido post Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Organización Mundial del Comercio) amenazan de manera directa y patente la soberanía popular a través de su conspiración para crear las condiciones de inestabilidad democrática e institucional que pudieran precipitar una salida sin ruptura de mandatarios identificados con proyectos progresistas.

Recién iniciado el tránsito a la democracia en la mayoría de Estados latinoamericanos desde finales de los '70 (con la excepción de Colombia, Costa Rica y Venezuela² que lo hicieron antes) se adoptó una forma de régimen

que privilegió las formalidades electorales dejando de lado la sustancia política de la democracia en términos de igualdad, especialmente en términos de desarrollo. Esto ocurrió en buena medida porque durante la década de los noventa imperó el dogma sobre el Consenso de Washington en el que los Estados privilegiaron la estabilidad macroeconómica fiscal sobre el crecimiento económico y la distribución del ingreso.

Con el desmonte de los escudos sociales, se alejó la posibilidad de que se establecieran Estados de Bienestar como ocurre en buena parte de Europa y en medio de la furia anti estatista -como la denominó Guillermo O'Donnell- las contradicciones sociales se hicieron más visibles y el descontento ciudadano produjo la caída de varios gobiernos. Las movilizaciones sociales han sido constantes y durante la pandemia del COVID-19 quedaron al descubierto las profundas vulnerabilidades sociales en América Latina, resultado de años de neoliberalismo apenas interrumpido. Como consecuencia de la crisis sanitaria, 22 millones de personas quedaron en la pobreza, es decir, en total 209 millones de ciudadanos hicieron parte de ese universo de precariedad. En la pobreza extrema quedaron 78 millones de personas, 8 millones más que en la pre pandemia (CEPAL, 2021).

Con el nuevo ciclo de gobiernos progresistas que busca completar la tarea de corregir las protuberantes y violentas asimetrías sociales que golpean a América Latina, han surgido nuevas amenazas contra la democracia, el Estado de derecho y el pluralismo. Los discursos xenófobos, supremacistas, anti derechos y revisionistas han acaparado el debate en varias naciones. La extrema derecha nacionalista aparentemente inviable y ajena a la realidad latinoamericana -por ser este, el continente del mestizaje y el encuentro entre culturas- ha emergido con una fuerza que hace temer por derechos y conquistas sociales. Basta observar los cientos de miles de seguidores de Jair

2 En Colombia ocurrió con el Frente Nacional en 1957, en Venezuela con el Pacto de Puntofijo en 1958 y en Costa Rica en 1948.

Bolsonaro conminando a los militares para proceder a un golpe de Estado contra Lula a comienzos de 2023. El eco de la violenta toma del Capitolio por fanáticos de Donald Trump es igualmente calificable como aterrador.

Ese discurso incompatible con el pluralismo empieza a ganar espacios en varios Estados de América Latina, donde se observa además el oportunismo de la extrema derecha europea encabezada por la española. Este panorama invita a reflexionar sobre las formas más recientes de la anti democracia pues ya no son los golpes militares en nombre de la contención al comunismo, sino elaboradas narrativas que se alimentan de las nuevas tecnologías de la información y poderes fácticos que pretenden anular cualquier movimiento social, partido político o líder que represente valores esenciales del liberalismo o progresismo. Sin darse cuenta, esas plataformas políticas que están en plena expansión no están debilitando a la izquierda, sino hiriendo a la democracia de una forma irreparable, incluso peor que en las épocas más oscuras de la Guerra Fría.

El mejor remedio para semejante mal consiste en *revivir el carácter revolucionario y popular de la democracia*, extraviado en los últimos años y cuya emergencia es más necesaria que nunca entendiéndolo que la democracia es mucho más que la celebración de jornadas electorales y que ellas, como las plantas, deben regarse todos los días con el agua de la participación ciudadana para que crezcan y sobrevivan.

Referencias bibliográficas

- Barria, C. (31 de octubre de 2022). Lula presidente: cómo logró sacar de la pobreza a millones de brasileños en su primer gobierno (y qué posibilidades tiene de volver a hacerlo). *BBC Mundo*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63451556>
- Comisión Económica para América Latina (2021). *Panorama social en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.
- Dahl, R. (1995). *La poliarquía. Participación y oposición*. Buenos Aires: Tecnos.
- De Sousa Santos, B. (2007). *Globalización y democracia. Conferencia en Cartagena*. Disponible en línea: <https://www.boaventuradesousasantos.pt/documentos/cartagena.pdf>
- Feierherd, G.; Larroulet, P.; Long, W.; Lustig, N. (2023). *The Pink Tide and Income Inequality in Latin America*. Cambridge: University Press.
- Fernández, V. R. (2016). Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal. *Revista Estado y Políticas Públicas*. 7 (1): 21-47.
- Fukuyama, F. (1989). The End of History. *National Interest*. 16 (1): 1-16.
- Gentili, P. (2016). *Golpe en Brasil. Genealogía de una farsa*. Buenos Aires: Clacso.
- Huntington, S. (1991). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Inec y Banco Mundial (2016). *Reporte de pobreza por consumo. Ecuador 2006-2014*. Quito: Estudios Temáticos Inec.
- Jaramillo Jassir, M. (2021). ¿Para qué votar? Análisis comparativo de la incidencia de las consultas populares en Bolivia (2016) y Ecuador (2018) sobre el proceso de democratización. *Papel Político Universidad Javeriana*. 26 (1): 10-30.
- Laclau, E. ; Mouffe, C. (2009). *Hégemonie et stratégie socialiste: vers une politique radicale*. Bessançon: Les Solitaires Intempestifs.
- La Jornada (12 de noviembre de 2019). En 13 años Evo redujo la pobreza de 60 a 34%; el PIB creció 4,9% y abatió el analfabetismo. *La Jornada*.
- Larequi Fontaneda, J. (2020). *Operación Cóndor: anticomunismo en América del Sur*. *La Vanguardia*. Disponible en línea: <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20200226/473796133178/operacion-condor-dictaduras-america-latina.html>
- Marsteintredet, L. y Llanos, M. (2010). *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and*

- Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Mazzucato, M. (2011). *El Estado emprendedor*. Madrid: Penguin.
- Mejía Torres, L. M. y Jaramillo Jassir, M. (2023). *Lawfare: judicialización de la política y corrupción trasnacional. La nueva dinámica en la democratización incompleta en América Latina*. En E. Samper, L. Ramina y C. Proner (Eds.). *Guerras jurídicas contra la democracia. El lawfare en América Latina* (pp. 175-225). Buenos Aires: ELAG.
- Nickson, A. (2023). Tenemos que hablar del Partido Colorado. *Revista Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/Paraguay-partido-colorado/>
- Ordoñez, S. (2017). Estado y Neo-Desarrollismo en Sudamérica: Hacia un balance crítico. *Revista Estado y Políticas Públicas*. (9) 1: 123-143.
- Pérez-Liñán, A. (2007). *Presidentialism Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: University Press.
- Revista Raya* (16 de mayo de 2023). Andrés Arauz denuncia al fiscal Barbosa por interferir en las elecciones de Ecuador. Disponible en: <https://revistaraya.com/andres-arauz-denuncia-al-fiscal-barbosa-por-interferir-en-las-elecciones-de-ecuador.html>
- Sartori, G. (1999). En defensa de la representación política. *Claves de Razón Práctica*. 91 (1): 2-6.
- Stefanoni, P. (2012). Así fue el golpe de Estado en Paraguay. *Le Monde Diplomatique en español*.
- Vassali, G. (2014). U.S. Latin American Relations After U.S. Military Intervention in Guatemala in 1954. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 1 (2): 195-232.

Avances y límites hacia la democracia paritaria en América Latina: *Análisis comparativo entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (1980-2022)*¹

*Advances and Limits towards Parity Democracy in Latin America:
Comparative Analysis between Argentina, Bolivia,
Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay
(1980-2022)*

Por Hernán Pablo Toppi*

Fecha de Recepción: 02 de febrero de 2023.

Fecha de Aceptación: 03 de septiembre de 2023.

RESUMEN

Históricamente, el género masculino ha tenido una mayor facilidad para el acceso a puestos de representación política. Como resultado se diseñaron y se implementaron diversas políticas (como las cuotas a la paridad) para

incrementar la presencia de mujeres a nivel institucional. No obstante, estas alternativas se han limitado a la arena legislativa. Frente a tal situación, este artículo de investigación se pregunta: ¿qué resultados tuvo la implementación de estos diseños de acción afirmativa de cara a lograr una democracia paritaria? ¿Qué ha ocurrido con la presencia de mujeres en ámbitos políticos no alcanzados por el impacto de las reformas de cuotas y paridad, tales como la presidencia y los ministerios del Poder Ejecutivo? En estos términos, se propone un análisis comparativo entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (desde el regreso a la democracia hasta la actualidad), centrándose en dos ámbitos en cuanto al grado de parti-

1 Una versión preliminar fue presentada en el seminario internacional *Las reformas políticas a la representación en América Latina* organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México y la Organización de Estados Americanos en la Ciudad de México del 28 al 30 de septiembre de 2022.

* Doctor en Ciencias Sociales (UBA), Magister en Políticas Públicas (UTDT) y Licenciado en Ciencia Política (UBA). Correo Electrónico: hernantoppi@gmail.com

cipación política de las mujeres: por un lado, la implementación en la arena legislativa de los respectivos diseños de cuotas y/o paridad. Por otro, allí donde no existen reglas de acción afirmativa y por tanto la participación de mujeres queda supeditada a la decisión política, se analiza para tal propósito la presidencia y la conformación de los gabinetes. Se destaca que, pese a los avances en el ámbito legislativo, la participación de las mujeres ha tendido a ser siempre marginal en la presidencia y los gabinetes. Como resultado, la democracia paritaria sigue siendo un desafío pendiente.

Palabras clave: *Género, Cuotas, Paridad, Participación Política, Democracia Paritaria.*

ABSTRACT

Historically, the male gender has had easier access to positions of political representation. As a result, various policies were designed and implemented (from quotas to parity) to increase the presence of women at the institutional level. These alternatives, however, have been limited to the legislative arena. Faced with such a situation, this article has two questions: what results the implementation of these affirmative action designs had in order to achieve parity democracy? And what has happened to the presence of women in political spheres not affected by the impact of the quota and parity reforms, such as the presidency and the ministries of the executive power? In these terms, it is proposed a comparative analysis between Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Paraguay and Uruguay (since the return to democracy to the present), focusing on two areas regarding the degree of political participation of women: On the one hand, the implementation in the legislative arena of the respective designs of quotas and/or parity. On the other, where there are no affirmative action rules and therefore the participation of women is subject to political decision, analyzing for this purpose the presidency and the conformation of cabinets. It should be noted that, despite

advances in the legislative field, the participation of women has always tended to be marginal in presidency and cabinets. As a result, parity democracy continues to be a pending challenge.

Keywords: *Gender, Quotas, Parity, Political Participation, Parity Democracy.*

Introducción

La democracia es un régimen competitivo y representativo donde la perspectiva de igualdad cuenta con un rol preponderante. La noción de democracia paritaria busca explicitar, en términos políticos, que dicha igualdad debe enmarcar un escenario de equidad entre varones y mujeres no sólo en cuanto al voto sino también en el acceso a cargos de representación y decisión política. Por su parte, una democracia que no es paritaria es aquella donde hay un género que experimenta un sesgo a su favor en términos del ejercicio de tales derechos. Históricamente, esto ha ocurrido con el género masculino por lo que puede decirse que la mayoría de las personas que han accedido a puestos en el ámbito legislativo y ejecutivo han sido siempre varones. Si esta misma imagen se traslada al presente, evidenciaría que nos encontramos actualmente ante un escenario que aún dista de la presencia de democracias paritarias.

En América Latina se han impulsado reformas con el objetivo de hacer frente a la problemática del sesgo político a favor del género masculino. La incorporación de las cuotas de género y la paridad (allí donde se lo ha hecho) ha tenido el objetivo de incrementar la presencia de mujeres a nivel legislativo. No obstante, estas reformas usualmente no han alcanzado ámbitos políticos de representación y de decisión política fuera del Poder Legislativo. Así, una mayor participación femenina en otros ámbitos políticos se encuentra supeditada a decisiones y a comportamientos sin intermediación de acciones afirmativas. Frente a esta situación, el objetivo de este artículo de

investigación es analizar comparativamente en países de América Latina la evolución de la presencia de mujeres en la arena legislativa (a partir de la implementación de las reformas de discriminación positiva) con lo sucedido en ámbitos políticos (este trabajo se centrará en la presidencia y en la conformación de los gabinetes) no alcanzados por tales reformas. El período comprendido en el estudio es 1980-2022.

Este artículo de investigación propone el estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay desde el regreso a la democracia, encontrándose la justificación de esta elección en dos aspectos. Por un lado, en la diversidad con la que cuentan estos casos en lo que hace a las características de las reformas implementadas para promover una mayor presencia de mujeres a nivel legislativo. Por otro, porque esta pluralidad de diseños normativos y de resultados alcanzados (que involucran a las cuotas y la paridad), es la que buscará ser contrastada con lo sucedido en ámbitos sin reglas de discriminación positiva, como es la presidencia y la conformación de los gabinetes. Es decir, se pretende observar lo sucedido en esta última arena en comparación con escenarios actualmente más (Argentina y Bolivia con paridad) y menos exigentes (Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay que cuentan con cuotas) en lo que hace a la presencia de mujeres en listas de candidaturas. De modo que las preguntas a responder son las siguientes: ¿qué resultados tuvo la implementación de estos diseños de acción afirmativa de cara a lograr una democracia paritaria? Y ¿qué ha ocurrido con la presencia de mujeres en ámbitos políticos no alcanzados por el impacto de las reformas de cuotas y paridad, tales como la presidencia y los ministerios del Poder Ejecutivo? Observándolas en tanto políticas públicas, en este artículo se sostiene que las cuotas y la paridad han sido importantes para disminuir la brecha de género en el terreno representativo, pero de cara a lograr una democracia

paritaria sus avances han sido insuficientes. Lo han sido porque la persistencia del sesgo a favor del género masculino en otros ámbitos (como lo son la presidencia y la conformación de gabinetes) daría cuenta de que, pese a las medidas de discriminación positiva en el legislativo, no se ha logrado aún la emergencia de una cultura política paritaria que exprese un marco de equidad general (y regular a lo largo del tiempo) para varones y mujeres en las posibilidades de acceso a cargos políticos. De aquí se derivan dos conclusiones tentativas. Por un lado, la persistencia del problema que dio origen a las reformas de cuotas y paridad, es decir, que las mujeres tienen mayores limitaciones que los varones para alcanzar puestos de representación y de decisión política. Por otro, la democracia paritaria sigue siendo un desafío aún distante de alcanzar.

El trabajo continúa de la siguiente manera. En primer término, se planteará un breve análisis sobre la importancia de la introducción de reglas que promuevan la acción afirmativa. Posteriormente, se encontrará una sección centrada en la evaluación de lo que implica hablar de una democracia paritaria y sobre los avances que en la región se han realizado en tal sentido. En tercer lugar, se discutirá brevemente algunas características del modelo secuencial de políticas públicas, el cual permite evaluar cómo ante la identificación de un problema se toma una decisión cuyos resultados son posteriormente evaluados, tanto en sus aspectos positivos como en los deficientes. La cuarta sección implicará el análisis empírico donde se intentará responder las preguntas que se proponen en este artículo de investigación. Finalmente, se presentarán las conclusiones de nuestro análisis.

1. La incorporación de las reglas a favor de la discriminación positiva

El régimen democrático implica uno donde el conjunto de la ciudadanía (sin distinción de géneros) debe disfrutar de los mismos dere-

chos y posibilidades (Dahl, 2012; O'Donnell, 2007). La adscripción a esta perspectiva fue motor de diferentes olas de democratización a lo largo de la historia reciente. Son muestra de ello la ampliación del sufragio a diversos sectores sociales (y no sólo la elite) y la posterior reconceptualización del voto universal mediante la inclusión del sufragio femenino. Este último proceso implicaba otorgarles a las mujeres los mismos derechos políticos que a los varones, tanto para votar como para transformarse en representantes. No obstante, la posterior identificación de una escasa presencia de mujeres en ámbitos políticos significaba la existencia de una contradicción entre el principio de igualdad en democracia y las posibilidades reales que varones y las anteriores experimentaban, no para votar sino para acceder a cargos públicos (Archenti 2000; Marx *et al.*, 2007).

El diagnóstico planteado se transformó en una problemática que desde el nivel internacional (como fueron las “Conferencias Mundiales sobre la Mujer” de Nairobi en 1985 y Beijing en 1995) y el nacional (por ejemplo, con los correspondientes Encuentros Nacionales de la Mujer) comenzó a ser visibilizada con el fin de incentivar la adopción de medidas que permitieran corregir dicha disparidad entre varones y mujeres. Se promueve lo que se conoce como discriminación positiva, según la cual debe haber un trato preferencial hacia las mujeres con el fin de disminuir la brecha entre géneros y así contrarrestar la subordinación política del femenino sobre el masculino (Dalherup y Freidenvall, 2005; Archenti y Tula, 2014).

En términos políticos, el foco estuvo puesto en el nivel legislativo al instrumentar medidas que insten a un mayor equilibrio de género en las listas de candidaturas y, de este modo, alcanzar un incremento del número de mujeres en las cámaras. Las medidas que desde la década del noventa y hasta el momento se han impulsado han sido las cuotas de género

y la paridad² (Llanos, 2019). Mientras que las cuotas de género han estipulado un porcentaje mínimo (no paritario) de mujeres en las listas (dependiendo el diseño, las cuotas han sido voluntarias u obligatorias para los partidos), la paridad exige un escenario donde las nominaciones deben estar repartidas equitativamente y secuencialmente entre las anteriores y los varones (Dahlerup y Freidenvall, 2005; Krook, 2008; Jones, 2009; Archenti y Tula, 2019). Desde la literatura se ha planteado que, para el éxito de estas medidas es importante el diseño normativo, es decir, las exigencias establecidas por las reglas de juego para la promoción de una mayor cantidad de mujeres en cargos representativos. Inicialmente para las cuotas se recomendó: que su aplicabilidad sea obligatoria para todos los partidos y en la elección general; que exista un porcentaje mínimo de mujeres en las listas de candidaturas; la aplicabilidad de la norma tanto para la lista de titulares como de suplentes; que se presente un mandato de posición en las listas claro, explícito y en posiciones competitivas; la presencia de sanciones ante el incumplimiento de la cuota; la utilización de listas cerradas y bloqueadas lo cual evitaría la manipulación de género y del orden de las candidaturas; la existencia de un sistema de representación proporcional en combinación con magnitudes medianas a grandes; y la ausencia de un comportamiento minimalista por parte de los partidos al momento de conformar las listas (es decir, que se candidatee un número de mujeres mayor al establecido por la cuota). Cuando se piensa en paridad, todas estas recomendaciones se repiten, aunque hay una adicional. Esta es el ordenamiento secuencial

2 Como se indicará a continuación, hasta el momento de escribir estas líneas, no todos los países de América Latina han adoptado la paridad para cargos nacionales. De los casos estudiados en este trabajo de investigación, sólo la Argentina y Bolivia lo han hecho.

y alternado entre varones y mujeres (Htun y Jones, 2002; Schmidt-Bayer, 2006; Archenti y Tula, 2008; Archenti y Tula, 2014; Caminotti y Freidenberg, 2016).

2. De las cuotas a la paridad en América Latina

La adopción e implementación de las cuotas de género tendió a generar un incremento de la presencia de mujeres a nivel representativo. Sin embargo, la literatura dio cuenta de un comportamiento minimalista en su cumplimiento, el cual llevó un techo de cristal que ha imposibilitado el acercarse a un escenario de paridad (Archenti y Tula, 2008; Johnson, 2014a; Caminotti, 2017).

Se demostraba entonces la persistencia del problema que había dado origen a las cuotas: un sesgo a favor del género masculino en el escenario político. Esta situación llevó a la agenda la necesidad de introducir una nueva ola de reformas tendiente a evitar este resultado. Archenti y Tula (2019) destacan dos ideas que requieren ser retomadas en este punto. Por un lado, cuotas y paridad responden a dos olas diferentes de reformas, aunque relacionadas entre sí debido a que ambas han buscado promover una mayor presencia de mujeres en el ámbito legislativo. Por otro, mientras las cuotas eran vistas como una medida correctiva, la paridad pasaba a ser entendida como definitiva y permanente (Marques-Pereira, 2001). Esta última cuestión surgía a partir de un contexto internacional de defensa de una nueva concepción democrática (la cual pasaba a ser paritaria). De esta manera, la paridad no debía ser entendida como una medida transitoria sino permanente con el objetivo de alcanzar una equidad plena (Piscopo, 2016; Tula, 2017). En línea con esto, puede recuperarse el siguiente fragmento proveniente de la “Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria” de ONU Mujeres, donde se establece la relación entre la democracia y la paridad:

La propuesta de avanzar hacia la Democracia Paritaria supone un paso más. Sitúa al sistema democrático en el centro de las transformaciones. Representa un modelo de democracia en el que la paridad y la igualdad sustantiva encarnan los dos ejes vertebrales del Estado inclusivo. Pero, además, su puesta en marcha y consolidación implica la evolución hacia relaciones equitativas de género, así como de etnicidad, estatus socioeconómico y otras relaciones para igual goce y disfrute de derechos. Se trata de un concepto integral que trasciende lo meramente político.³

La noción de paridad comenzó a surgir en el continente europeo, estableciéndose por primera vez en términos formales en Francia en el año 2000 (Millard, 2008). En América Latina esta perspectiva se instala en 2007 a partir de la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Quito, Ecuador). Desde dicho encuentro se consensuó en la necesidad de establecer la paridad de género en los países de la región (Archenti y Tula, 2014).

La paridad implica una concepción diferente (aunque relacionada) a las cuotas, en tanto refiere a una característica permanente que transforma (como puede observarse en la cita de la ONU) la concepción de lo que es una democracia. De esta manera, el carácter paritario del régimen pasa a ser un indicador más en cuanto a la calidad del régimen. En este sentido, la literatura ha estudiado lo sucedido en América Latina y el Caribe identificando aquellos países que han realizado mayores avances en cuanto al acceso de mujeres a puestos representativo. Entre estos se han destacado países como la Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Nicaragua (Archenti y Tula, 2014; Llanos, 2019; Freidenberg, 2022).

3 Fragmento proveniente del siguiente enlace a ONU Mujeres: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/06/marco-paritario> (ONU Mujeres, 2016).

III. Un problema que va más allá de la arena legislativa: reglas y cultura política

Este trabajo parte de una definición paritaria de democracia. Así, en términos políticos, para que un régimen democrático se pueda considerar paritario la presencia de mujeres en la arena institucional no puede limitarse a la legislativa, sino que debe ampliarse a otras como la presidencial y la conformación de gabinetes.

Como ya se ha señalado, las reformas instrumentadas se han centrado en la arena legislativa, quedando otros ámbitos políticos sin influencia de la discriminación positiva. Así pues, se pretende en este artículo de investigación llevar adelante un análisis comparativo donde se evalúe la evolución de la presencia de mujeres en dos ámbitos. Por un lado, aquel donde hubo impacto directo de las reformas de género (cuotas y paridad) el cual es el legislativo. Por otro, aquel donde no se han instrumentado dichas reformas y, por lo tanto, no ha habido reglas que promuevan una mayor presencia de mujeres. Entre ellos están los que se analizarán aquí: la presidencia y la conformación de los gabinetes nacionales (cargos ministeriales). En la literatura disponible se encuentran investigaciones donde, como en el actual, se han estudiado ámbitos políticos sin reglas de discriminación positiva. En todos ellos se ha manifestado que las mujeres cuentan con mayores dificultades que los varones para hacer carrera política y acceder a cargos ejecutivos (Caminotti *et al.*, 2014; Franceschet *et al.*, 2016; Berman, 2022), para acceder a posiciones relevantes dentro de los gabinetes (Htun y Piscopo, 2010; Szwarcberg, 2018; Barnes *et al.*, 2019).

El presente trabajo pretende adentrarse a este debate desde un enfoque complementario y centrado en una perspectiva de políticas públicas. Que las reformas de acción afirmativa no hayan alcanzado al ámbito fuera del legislativo, no significa que allí no exista la problemática de un sesgo a favor del género masculino en el

acceso a cargos políticos. En el mismo también ha habido una tendencia histórica a la presencia mayoritaria de varones. Esto ha ocurrido en los cargos que se estudiarán en estas páginas, la presidencia y la conformación de los gabinetes. La diferencia es que allí no se han instrumentado medidas correctivas. Sin las mismas, esperar una mayor presencia femenina en dichos cargos respecto al pasado sería muestra de una decisión política en tal sentido y si esta lógica se repite en el tiempo, podría pensarse en una transformación de la cultura política afín a una democracia más equitativa entre géneros.

Si las leyes implican reglas formales, la cultura política involucra una cosmovisión, prácticas, costumbres y por lo tanto reglas informales no escritas (North, 1991; Ross, 2010). Pero no sólo ello, para poder hablar de cultura política y no de una conducta coyuntural, los comportamientos deben repetirse e institucionalizarse en el tiempo (Jackman y Miller 1998). Siguiendo la perspectiva fundacional de Almond y Verba (1963) lo que esto implicaría para la postura teórica defendida en este artículo de investigación es que para que una democracia paritaria exista y funcione realmente, debe contarse con una cultura política que también lo sea, más cuando quedan ámbitos de representación política sin la influencia directa de las reglas de discriminación positiva. De esta manera, podemos entender a la cultura política paritaria como aquella en la que el comportamiento de los actores evidencia una lógica equitativa entre varones y mujeres en el ejercicio de los derechos, del poder político y del acceso a cargos de representación que se repite en el tiempo. Aspirar a esto no es menor, en tanto como se indicó al final de la sección pasada, la noción de democracia paritaria es permanente (no transitoria), lo cual exige la existencia de una cosmovisión que sea compatible con la misma.

Ahora bien, la existencia de una perspectiva equitativa (en términos de valores, comportamientos y relaciones de poder) no implica que toda la sociedad la comparta y se exprese de igual

forma frente a la misma (Schneider y Avenburg, 2015). De hecho, este es el problema con el que se han encontrado quienes han promovido una mayor presencia de mujeres en política. Esto se ha visto en la persistencia del comportamiento minimalista en la confección de listas (Archentti y Tula, 2008; Krook, 2009; Caminotti *et al.*, 2014), en la asignación de comisiones y ministerios secundarios para las mujeres (Htun y Piscopo, 2010; Schwindt-Bayer, 2010; Krook y O'Brien, 2012; Szwarcberg, 2018) y la presencia de la violencia política hacia el género femenino (Albaine, 2016; Krook, 2020). También se lo puede identificar en la necesidad de que los diseños de cuotas y paridad cuenten con un mandato de posición y reglas que eviten válvulas de escape que lleven a su incumplimiento (Freidenberg y Lajas García, 2017). El siguiente fragmento de un informe perteneciente a *Task Force Interamericano sobre Liderazgo de las Mujeres* (2022) permite describir el escenario señalado, contrario a una cultura política paritaria:

Los roles, estereotipos y sesgos de género, así como las desigualdades estructurales, las relaciones de poder y los procesos de socialización han privilegiado los estilos masculinos de liderazgo, influyendo en la percepción social sobre quiénes pueden formar parte del poder político, sobre qué atributos se necesitan para liderar e incluso marcando una división de roles de género que constituye una barrera cultural para el acceso de las mujeres a la vida pública (*Task Force Interamericano sobre Liderazgo de las Mujeres*; 2022: 37).

De esta manera, si la evidencia a analizar termina demostrando que la presencia de mujeres a nivel legislativo ha implicado un avance sostenido y del mismo modo esto se identifica a nivel de la presidencia y de los cargos ministeriales, se demostraría la presencia no sólo de una democracia más paritaria sino también de una cultura política compatible con la misma, pues el incremento se vería reflejado en ámbitos con y sin reglas formales de discriminación positiva. Pero si el resultado que se encuentra

es uno donde a pesar de los avances en la arena legislativa, persiste un escenario marginal para las mujeres en la presidencia y los cargos ministeriales, lo que puede deducirse es algo diferente y centrado en cuatro aristas. Por un lado, la reafirmación de la importancia que el diseño de cuotas y paridad ha tenido para alcanzar una mayor presencia regular (en términos temporales) de mujeres a nivel legislativo (cabría en estos casos preguntarse de forma contrafactual qué ocurriría con el porcentaje de mujeres en este ámbito sin la implementación de las cuotas y/o de la paridad). Por otro, se demostraría que su influencia no ha logrado alcanzar áreas fuera de dicho terreno, dando cuenta de los límites que estas reformas han tenido para promover una cultura política paritaria que lleve a una democracia más equitativa entre géneros. Un tercer punto sería la continuidad (en línea con la ausencia de una cultura política paritaria) de una realidad que inclina la práctica política a favor del género masculino y en contra del femenino. Finalmente, la persistencia del problema vinculado a la ausencia de equidad de género en el acceso a cargos políticos y por lo tanto del desafío de alcanzar una democracia paritaria.

Este artículo de investigación propone un estudio comparativo de los siguientes países de América Latina desde su correspondiente regreso a la democracia: la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Es por esto que el periodo contemplado arranca en 1980 (momento de la elección de Hernán Siles Zuazo en Bolivia, aunque este pudo asumir recién dos años después) hasta el presente. Como se indicó en la introducción, la selección de los mismos se debe a dos razones. Por un lado, a la pluralidad de reglas que en estos casos se han introducido para incentivar un mayor acceso de mujeres a la arena legislativa. Por otro lado, porque esta diversidad permite la consideración de diversos escenarios normativos sea de cuotas como de paridad en el ámbito legislativo al momento de su comparación con aquel

terreno que permanece constante en todos los casos ante la ausencia de reglas de acción afirmativa: la presidencia y los gabinetes.

Al momento de escribir estas líneas es necesario destacar que entre los casos bajo estudio sólo la Argentina y Bolivia cuentan con paridad en el ámbito nacional (aplicable a las dos cámaras de sus respectivos poderes legislativos). En dicho diseño se promueve la paridad respetando el principio de alternancia entre géneros y promoviendo la no aceptación de las listas que no cumplan con la misma. Los cuatro países restantes tienen el sistema de cuotas, con diferencias entre sí. En este sentido, la legislación en Chile establece que ninguno de los géneros debe superar el 60% en las listas para ambas cámaras (lo cual implica establecer una cuota mínima de 40% de mujeres), siendo rechazadas aquellas que no respeten estos porcentajes mínimos. Sin embargo, no existe un mandato de posición en cuanto al lugar que deben ocupar las mujeres en las listas. Por su parte, Uruguay cuenta con un sistema donde cada tres candidaturas debe haber representantes de los dos géneros (lo cual significa la existencia de un mandato de posición y el establecimiento de una cuota mínima de 33%), mientras que en los escenarios con sólo dos cargos en juego uno debe ser para una mujer y otro para un varón. También establece el rechazo para las listas que no cumplan con este porcentaje y es aplicable a las dos cámaras del Congreso uruguayo. Los escenarios de Brasil y Paraguay son aquellos que tienen los diseños menos favorables para lograr un mayor equilibrio de género en el escenario representativo. En el caso brasileño, las cuotas sólo aplican a la Cámara de Diputados y no al Senado (siendo esta una diferencia con los otros países), estableciéndose que los dos géneros deben cumplir un mínimo de 30% y un máximo de 70% a nivel de la lista, con sanciones ante su incumplimiento, pero sin mandato de posición. Finalmente, el caso de Paraguay plantea una cuota del 20% de mujeres en la lista de candidaturas (con un mandato de posición laxo de una mujer cada cinco ubicaciones), aunque

la misma aplica únicamente a las listas primarias, no a aquellas destinadas a la competencia general. De esta manera, las sanciones ante el incumplimiento de la cuota se reservan a las listas primarias (Llanos, 2019).

Un último aspecto a recordar: este trabajo de investigación se inserta dentro del debate de políticas públicas en general y de género en particular. Se sostiene que la brecha entre varones y mujeres a nivel político ha implicado un problema que se lo ha enfrentado mediante diferentes instrumentos, desde la incorporación del voto femenino, pasando por las cuotas de género y llegando a la paridad. Todas acciones que en su momento fueron instrumentadas con el fin de alcanzar un objetivo: incorporar a la mujer a la arena política y posteriormente incrementar su presencia en la arena legislativa. De este modo, frente a un problema, se implementan medidas políticas que posteriormente son evaluadas para observar sus resultados. Esto responde a un procedimiento típico de análisis de políticas públicas tal como se verá en la siguiente sección.

IV. Propuesta de análisis desde las políticas públicas

Tamayo Sáez ofrece la definición de política pública que se adopta en esta investigación: “Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (1997: 281). Se destacan dos ideas de esta lectura. Por un lado, la identificación de un problema. Por otro, la respuesta institucional frente al mismo, la cual debería terminar en una política pública. En este sentido, tanto las cuotas como la paridad de género pueden verse como políticas públicas que han surgido para atender el problema de la baja presencia de mujeres a nivel representativo. Su posterior implementación tuvo resultados, siendo la evaluación de los mismos hacia donde se dirige el

trabajo en comparación con lo sucedido en ámbitos políticos sin el alcance de estas políticas. En cuanto al diseño comparativo que se propone en estas páginas, se seguirán algunas de las etapas (se suprime por una cuestión de espacio aquella vinculada a la discusión de alternativas) del modelo secuencial de políticas públicas (Anderson, 1997). Este último es una alternativa viable para el estudio de una política pública en tanto permite su consideración como parte de un proceso que involucra diferentes etapas de forma dinámica e interrelaciona. Se lo elige entonces por esta razón y porque mediante la etapa de la evaluación permite dar cuenta de la emergencia de nuevas problemáticas o la continuidad de las ya existentes. Si se sostiene que la democracia paritaria es un desafío aún vigente, esta postura no debe limitarse a una opinión sino a su documentación empírica, por lo que se espera que esta alternativa permita alcanzar este objetivo. Dicho esto, las etapas sobre las cuales se pretende hacer foco son las siguientes:

- a. La identificación del problema: un proceso de política pública se inicia con la identificación de un problema que debe ser atendido. Siendo el problema una construcción subjetiva (Tamayo Sáez, 1997) en tanto son los actores quienes, desde su visión del mundo y consideración de los hechos observados a partir de la misma, señalan la existencia del primero. Pero como las sociedades son plurales, pueden surgir diferentes interpretaciones (a favor o en contra) de esa lectura. Es decir, mientras para algunos/as existe el problema, para otros/as puede que esto no sea así.
- b. Ingreso de la problemática en la agenda: la identificación de un problema no significa su inmediata resolución, sino un primer paso para su posterior ingreso en la agenda política. El lograr dar este paso significa para la problemática tener más chances de ser atendida en búsqueda de su resolución (Lahera Parada, 2002).
- c. Decisión: una vez que el problema ingresó en la agenda y se debatió sobre las alternativas de resolución, se espera una decisión. Por un lado, la misma puede llevar al sostenimiento del *statu quo* (Tsebelis, 2006) en caso que termine primando una posición contraria a la opinión de la existencia del problema o ante la ausencia de un acuerdo sobre la política a implementar. Por otro lado, la decisión puede implicar la introducción de una política novedosa que lleve a un cambio del escenario existente con el fin de introducir prácticas que hagan posible acercarse a una resolución del problema.
- d. Implementación: Como indica Anderson (1997) la implementación es lo que ocurre una vez que un proyecto se transforma en ley. Así, son los actores involucrados dentro del área de influencia de la política pública (sea esta institucional, social, cultural, económica, etcétera) los que en definitiva se adaptan a este cambio y se desenvuelven en consecuencia mediante la instrumentación de las nuevas reglas.
- e. Evaluación: ¿qué resultados se alcanzaron con la implementación? ¿Han sido los esperados? ¿Surgieron consecuencias inesperadas y por lo tanto nuevas situaciones problemáticas? Estas preguntas son las que se busca analizar al momento de la evaluación que los actores (tanto políticos como civiles) realizan de las políticas públicas y el impacto de estas últimas. Es esperable esta etapa pues siguiendo a Tamayo Sáez (1997), puede decirse que las decisiones se toman en un marco de información incompleta y por consiguiente es difícil saber de antemano las consecuencias que tendrá la implementación.

Consideramos que esta lógica secuencial puede verse en lo ocurrido con la aparición de las medidas correctivas (tanto con las cuotas como con la paridad) frente al desequilibrio de género a nivel representativo. Pero como fueron medidas instrumentadas únicamente

en la arena legislativa pese a ser un problema que trasciende a la misma, surge así la comparación que se propone en esta investigación. Por un lado, se pretende ver qué ocurrió en el ámbito de influencia de estas reglas desde su incorporación e implementación (cuotas y paridad, allí donde existe). Pero, por otro lado, evaluar qué ha sucedido (al mismo tiempo que lo anterior) con el acceso de mujeres en ámbitos políticos (como la presidencia y el gabinete) sin influencia de la discriminación positiva pero donde puede identificarse el mismo problema que llevó a la incorporación de la misma en la arena legislativa.

Partiendo de la identificación común del problema de un bajo nivel (medido en porcentaje) de mujeres a nivel representativo ya sea en el ámbito legislativo como fuera del mismo, el análisis empírico se lo propone de la siguiente manera. En primer lugar, se encontrará lo sucedido en la arena legislativa donde se han implementado los diferentes diseños tendientes a la discriminación positiva que han surgido en los países bajo estudio. Allí se describirán los resultados alcanzados y se evaluará el impacto efectivo que tales políticas han tenido para promover una mayor presencia de mujeres en bancas. Posteriormente, se analizará lo ocurrido con las presidencias y la conformación de gabinetes, recordando que para ninguno de estos cargos existen medidas de discriminación positiva, sino que la presencia o ausencia de mujeres depende de una decisión política. Se contemplan para este trabajo únicamente las presidencias que llegaron al poder mediante elección popular (con el objetivo de resaltar las mujeres que llegaron al poder a partir de una victoria en elecciones democráticas) desde la reinstauración democrática en cada país. No sólo se identificarán las mujeres que llegaron a la presidencia, sino que se buscará considerar la cantidad de candidatas a dicho cargo por elección. Esto con el fin de rastrear el alcance que ha tenido la participación de mujeres en la

competencia presidencial, independientemente de quienes han llegado a ganar la elección.

En lo que hace a la conformación de gabinete, se retoma una clasificación de Krook y O'Brien (2012) para establecer el prestigio del cargo ocupado. En este sentido, interesa a los efectos de este artículo, la consideración de los ministerios de mayor prestigio: jefatura de gabinete, defensa, seguridad, relaciones exteriores, economía y asuntos internos. Las autoras establecen dicha relevancia por la visibilidad y el control que tienen sobre las políticas. Lo que se pretende entonces con esta medida es identificar el porcentaje de ministras (solo se considerarán ministerios) que ocuparon Carteras durante los mandatos y si hubo presencia femenina en alguna/s de las más prestigiosas. Para esta etapa del artículo, se considerarán los gabinetes de las últimas tres presidencias electas popularmente (incluida la actual). Hecho ello, podrá evaluarse nuevamente en el periodo bajo estudio el grado de presencia de mujeres en puestos de representación y decisión política o si la misma ha sido marginal, lo cual llevaría a resaltar la continuidad del problema del sesgo en política a favor del género masculino.

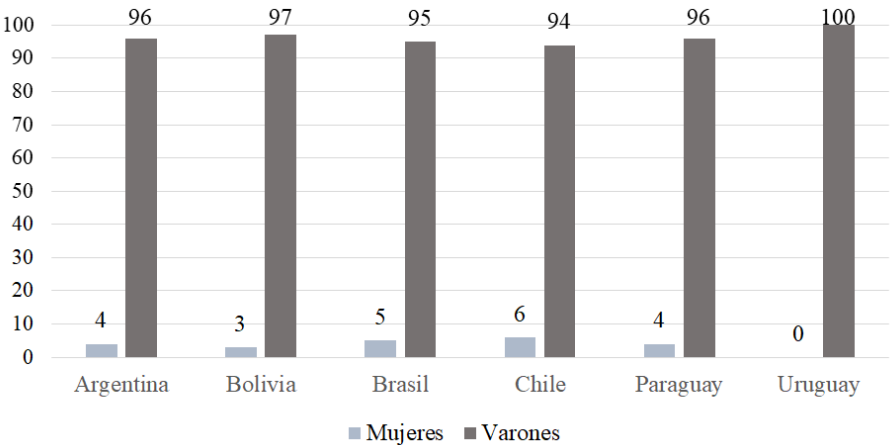
VI. Comparando ámbitos políticos con y sin medidas de acción afirmativa

Como anticipamos en la sección pasada, los seis países bajo estudio se asemejan en no tener reglas de acción afirmativa fuera de la arena legislativa. Pero si difieren en términos del diseño que en esta última han implementado para alcanzar una mayor presencia de mujeres en puestos de representación.

Si se piensa en cuanto al fundamento de la incorporación de estas medidas como políticas públicas, los casos coinciden en cuanto a la identificación del problema: la baja presencia de mujeres a nivel representativo. Tal como se observa en las figuras 1 y 2, el regreso a la democracia encontró en ellos un escaso porcentaje de representantes del género femenino,

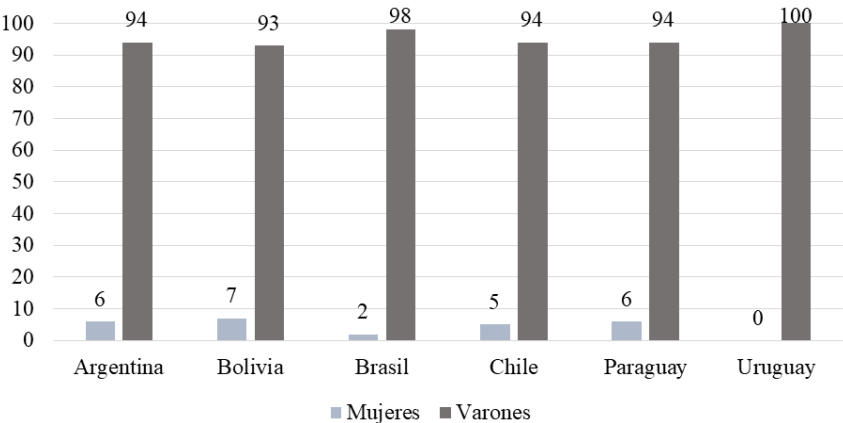
usualmente por debajo del 10% (siendo la única excepción el Senado de Paraguay donde el registro establece un 11%). Destaca el caso de Uruguay donde las dos cámaras se encontraron conformadas en su totalidad por varones.

Figura 1:
Porcentaje de mujeres y varones en cámara baja con el regreso a la democracia



Fuente: Elaboración propia en función de Soto y Schwartzman (2014) y Freidenberg y Gilas (2022).

Figura 2:
Porcentaje de mujeres y varones en cámara alta con el regreso a la democracia



Fuente: Elaboración propia en función de Soto y Schwartzman (2014) y Freidenberg y Gilas (2023).

Independientemente de que los países bajo estudio no retomaron la senda democrática en el mismo momento⁴, las reformas vinculadas a la introducción de medidas de acción afirmativa comenzaron a surgir en la región en un contexto en el que ya todos contaban con gobiernos electos popularmente. Pese a lo anterior, la reacción institucional al panorama presentado en los gráficos precedentes no fue inmediata ni al mismo momento. En este sentido, algunos casos se demoraron más que otros en adoptar medidas correctivas pese a la visibilidad que tanto a nivel internacional como nacional buscaba darse al tema, por lo que el efecto de la difusión regional del problema no fue automático.

Cabe recordar que el escenario internacional en el contexto de las transiciones democráticas era uno propicio para la agenda vinculada a las demandas de género. Entre los hitos fundacionales de estas acciones pueden mencionarse: “La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW por sus siglas en inglés) la cual surge como iniciativa de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y las “Conferencias Mundiales de la Mujer” desarrolladas en Nairobi (1985) y Beijing (1995). Como dicen Archenti y Tula (2008), estas acciones “...marcaron las pautas tendientes a quebrar con la desigualdad de género existente hasta el momento” (Archenti y Tula, 2008: 9). Los países no desconocían ni eran ajenos a estas demandas. Una muestra es la ratificación que todos los países bajo estudio hicieron de la CEDAW: Argentina (1985); Bolivia (1990);

Brasil (1984); Chile (1989); Paraguay (1987); Uruguay (1981)⁵.

Ahora bien y tal como se anticipó más arriba, desde el regreso a la democracia y la incorporación en cada uno de los casos de algún diseño de cuotas de género pasaron años (en algunos más, en otros menos), lo cual explicita la presencia de un proceso de políticas públicas que requirió tiempo para su activación pese a que la evidencia del problema estaba presente desde el inicio. La Argentina fue el primer país en llevar adelante la reforma en 1991, seguido por Paraguay (1996), Bolivia (1997), Brasil (1997), Uruguay (2009) y Chile (2015) (Freidenberg y Gilas 2022). Los momentos indicados responden a la aparición inicial de las cuotas, pero debe recordarse que la Argentina y Bolivia posteriormente incorporaron la paridad. En este caso, Bolivia lo hizo primero en 2004 (siendo el segundo en hacerlo en la región, después que Ecuador en 2003), mientras que la Argentina lo hizo en 2017 (Granara, 2014; Molina Figueroa, 2022b).

El alcance de las reformas, así como el tiempo de las mismas, ha estado vinculado a la ventana de oportunidades con la que han contado en cada uno de los países, los actores colectivos y multisectoriales que las han promovido. Esto toma mayor sentido cuando, retomando una de las ideas fundamentales de la teoría de políticas públicas, se observa que la perspectiva sobre la existencia de un problema que debía ser tratado no siempre contó con el respaldo suficiente para lograr un cambio en el *statu quo*. Es decir, mientras algunos sostenían su existencia, otros la negaron o la ignoraron. Así pues, el alcance de las formas y la demora en su incorporación han estado en relación con el poder de aquellos que han ejercido al-

4 A continuación, se indica el año en el que asumió el primer gobierno electo con la restauración democrática: Argentina (1983); Bolivia (asume en 1982, aunque la elección fue en 1980); Brasil (1985); Chile (1990); Paraguay (1989); Uruguay (1985).

5 Véase el listado completo en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mt_dsg_no=IV-8&chapter=4&clang=en

gún veto. Las resistencias políticas lograron ser superados en los diferentes casos a partir de la coordinación, el apoyo y el acompañamiento de diversos actores que han ido desde movimientos sociales, coaliciones parlamentarias de diferentes partidos e incluso el gobierno.

El caso de la Argentina reúne los tres factores recién mencionados al momento de la incorporación de las cuotas en 1991. Frente al rechazo partidario de promover reformas internas, se buscó incorporar las cuotas mediante una ley (se establecería un 30% de mujeres en posiciones expectantes de ser electas). La propuesta provino de una coalición interpartidaria en el Congreso Nacional, la cual terminaría obteniendo el respaldo del gobierno de entonces, aspecto que se ha considerado importante para la aprobación de la medida (Marx *et al.*, 2007). Claro que la resistencia no se ha limitado en el debate, sino que también se extendió hacia la implementación, siendo muestra de ello el cumplimiento minimalista (Archenti y Tula, 2008) que posteriormente evidenció un nuevo problema (la generación de un “techo de cristal”) que llevaría a la introducción en la agenda de la paridad (Archenti y Tula, 2019). Su tratamiento en 2017 nuevamente fue gracias a la participación activa de la sociedad civil y de una coalición interparlamentaria concertada en el marco de la “Banca de la Mujer” (Caminotti, 2017).

Bolivia es el otro país aquí estudiado que incorporó tanto las cuotas como la paridad. Como destaca Molina Figueroa (2022a), este país desde el regreso a la democracia ha llevado adelante diferentes reformas electorales, que gracias a la presencia y actividad de coaliciones civiles y políticas pudieron incorporar las diversas modificaciones tendientes a reforzar la presencia de mujeres a nivel representativo. Primero lo logró en el año 1997 con las cuotas de género (30% de mujeres en lista) y posteriormente con la paridad, la cual apareció por primera vez en 2004 mediante la “Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indí-

genas” (Choque Aldana, 2013). Como señalan Archenti y Tula (2014), esta ley serviría de base para las reformas posteriores impulsadas desde el gobierno de Evo Morales, entre ellas destacan la “Ley Convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente” en el año 2006, la “Ley de Régimen Electoral Transitorio” en 2009 y las leyes de “Régimen Electoral y Órgano Electoral” en 2010, las cuales asentaron la elección de representantes mediante un sistema paritario y de alternancia (Molina Figueroa, 2022a). Estas acciones no han implicado la ausencia de resistencia partidaria al cumplimiento de la normativa (Albaine, 2016).

Los cuatro casos restantes (Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay) son escenarios donde hasta el momento sólo se han introducido las cuotas. Brasil y Paraguay fueron casos que lo hicieron de forma temprana (1997 y 1996, respectivamente), pero pese a ello no han avanzado desde entonces en reformas vinculadas a la paridad. Esto último y las características vinculadas al diseño de cuotas de ambos países, evidencian las resistencias que han encontrado quienes han promovido las reformas. En ambos casos, el regreso a la democracia activó demandas de mujeres en cuanto a sus derechos y posibilidades de participación política (Marx, *et al.*, 2007; Soto y Schwartzman, 2014). En este sentido, en Brasil surge con el Congreso electo en 1986 la “Bancada Femenina” que en su carácter supra-partidario buscaría impulsar una agenda de género coordinada. No obstante, las cuotas deberían esperar hasta mediados de la década del noventa. Primero a nivel municipal con un 20% (1995) y luego a nivel nacional (1997), la cual establecía un porcentaje mínimo (30%) y un máximo (70%) de candidaturas de un mismo género para listas de cargos elegidos proporcionalmente (Htun, 2003). Además del hecho de que sólo aplica a la cámara baja y no al Senado, este diseño llegó a contar con vías de escape en tanto permitía presentar más candidatos (150% de candidaturas) que los requeridos para la competencia

electoral y en función de ello podían ubicarse las mujeres en posiciones no expectantes. En 2009, una comisión tripartita (integrada por miembros del gobierno, del Congreso y de la Sociedad Civil) propone una reforma para fortalecer la representación de mujeres. Frente a la resistencia partidaria (por ejemplo, en cuanto a la ampliación de la cuota), lo que se logró reemplazar fue el término “reservar” por el de “registrar” un mínimo de 30% de candidatas mujeres, lo cual fortalecía la obligatoriedad del cumplimiento de la cuota (Morales Betancourt, 2022).

Por su parte, las cuotas fueron impulsadas en Paraguay por la “Red de Mujeres Políticas”, pero a diferencia de los demás casos bajo estudio, lo que se estableció en 1996 fue un diseño que sólo aplica a las elecciones primarias de los partidos y con una cuota baja del 20% (León Patiño, 2022a). De esta manera, los partidos han logrado con ello mantener la autonomía en la conformación de listas de cara a la elección general, lo cual implica que las mujeres han quedado supeditadas a la negociación y disposición interna para obtener una candidatura (Bareiro y Soto, 2015). El no avanzar más allá de las cuotas para las listas internas no ha significado parálisis de parte de activistas por las reformas, sino la existencia de vetos para lograr las mismas. En este sentido, se ha debatido y finalmente rechazado a nivel legislativo la incorporación de la paridad (León Patiño, 2022a).

Como ya se ha mencionado, Uruguay y Chile son los casos donde las acciones afirmativas surgieron más recientemente. De acuerdo a Huesca y Gilas (2022), el retorno a la democracia en Uruguay no se tradujo en una amplia participación política femenina a nivel institucional, al punto que hasta los años noventa no hubo mujeres en el escenario representativo. Esta ausencia no significó, del mismo modo que en otros casos, falta de coordinación entre mujeres de diferentes espacios sociales y políticos, siendo un ejemplo la “Red

de Mujeres políticas”. A nivel representativo, esta coordinación se tradujo en la emergencia de la “Bancada Femenina” que en su carácter de interpartidaria comenzaría desde el año 2000 a promover una agenda de género (Johnson, 2014b). Este sector se encontrará entre los promotores de las cuotas en el país, logrando su aprobación en 2009 (con una cuota del 33%) luego de varios intentos fallidos, proyectándose en ese entonces su primera implementación nacional en 2014. Si bien este mecanismo era visto como provisional, posteriormente se lo estableció de manera permanente para las elecciones uruguayas. No obstante, esta situación fue resultado del rechazo para la incorporación de la paridad en 2016 por parte de un Congreso donde las mujeres han sido siempre minoría (Huesca y Gilas, 2022).

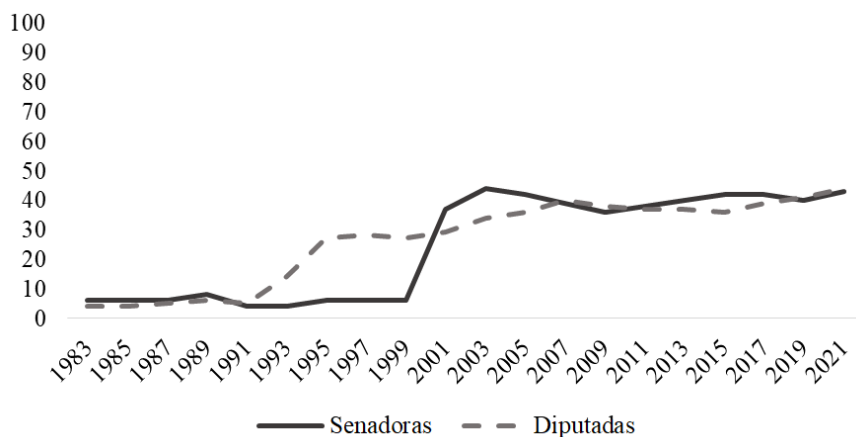
Finalmente, debe mencionarse la experiencia chilena, siendo esta la más reciente de los seis países analizados en estas páginas. Como en otros casos, la demora se debió a vetos que enfrentaron las propuestas de acciones afirmativas y no a la ausencia del problema, pues Chile se encontraba entre los países con niveles más bajos de mujeres a nivel representativo (Arellano y Herrera, 2019). El escenario cambió en el año 2015 durante el gobierno de Michelle Bachelet, quien desde su posición promovió en el marco de una reforma electoral (donde además se reemplazó el sistema binominal por uno proporcional) la incorporación de las cuotas (las listas no podrían tener más de 60% de personas de un mismo género, estableciéndose de esta manera un piso mínimo de 40% de mujeres) que permitiría una mayor presencia de mujeres a nivel representativo (León Patiño, 2022b). La primera implementación se dio recién en el año 2017 (Arellano y Herrera, 2019), lo cual significa que, hasta el momento, se han puesto en práctica en dos oportunidades a nivel nacional considerando la última elección de 2021.

Vemos entonces que los casos estudiados presentan procesos similares de identificación

del problema y de coordinación entre sectores civiles y políticos para promover algún tipo de resolución. Se diferencian no en el diagnóstico general, sino en la política propuesta e implementada (en cuanto a su diseño) para su resolución, la cual ha estado condicionada también a los vetos partidarios con los que se han enfrentado los sectores que las han impulsado. El hecho de que no todos los países hayan impulsado la paridad hasta el momento genera

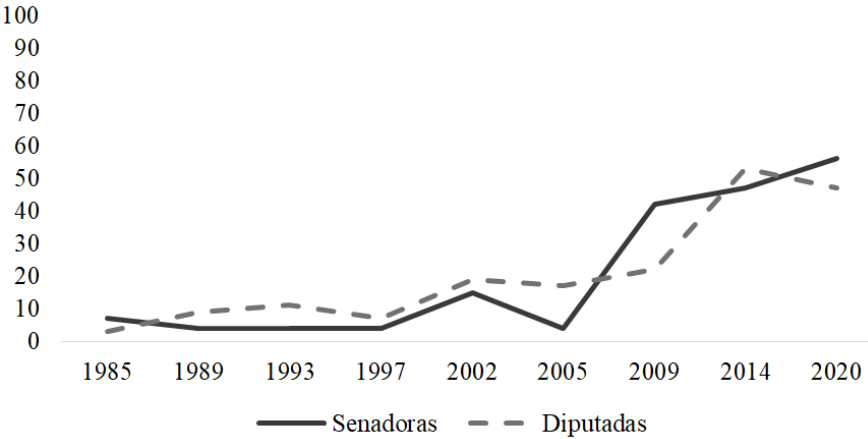
una tensión en lo conceptual con la noción de una democracia paritaria, la cual exige igualdad de oportunidades para varones y mujeres. Saliendo de la teoría y entrando en lo práctico, puede entonces retomarse la primera pregunta planteada al inicio de este artículo: ¿qué resultados tuvo la implementación de estos diseños de acción afirmativa de cara a lograr una democracia paritaria?

Figura 3:
Porcentaje de mujeres a nivel representativo desde el regreso a la democracia (Argentina)



Fuente: Elaboración propia en función de Marx, Borner y Caminotti (2007), Toppi (2016) y Freidenberg y Gilas (2023).

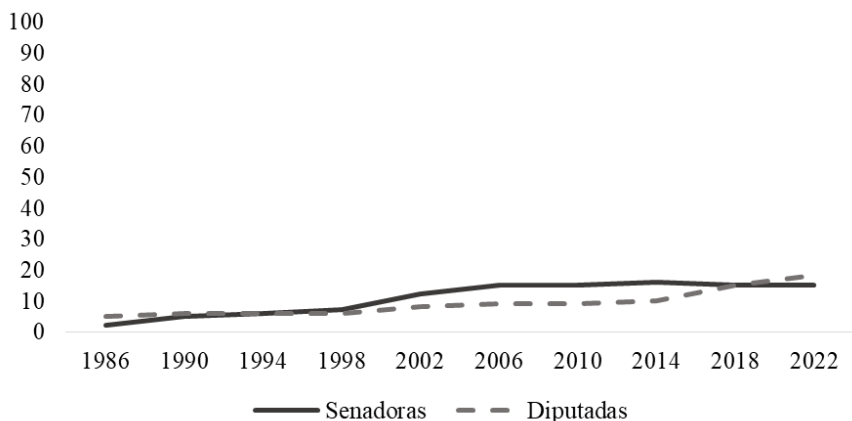
Figura 4:
Porcentaje de mujeres a nivel representativo desde el regreso a la democracia (Bolivia)



Fuente: Elaboración propia en función de Freidenberg y Gilas (2023).

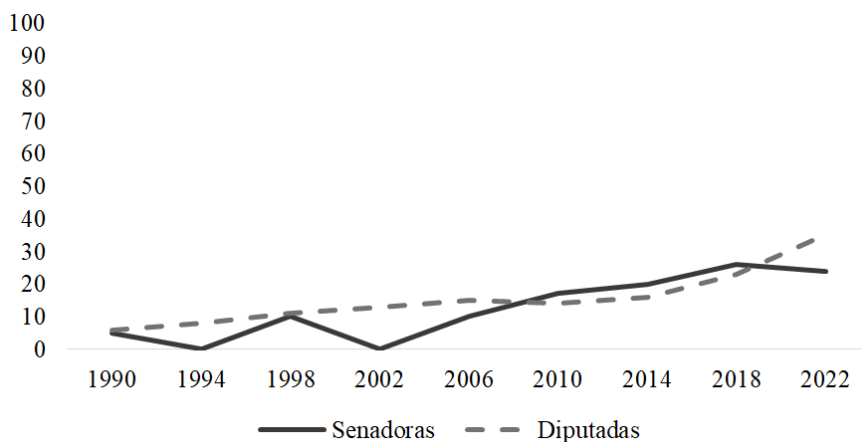
Frente al principio de paridad, la Argentina y Bolivia son los países que más han avanzado no sólo en cuanto a la normativa, sino también a nivel de resultados (figuras 3 y 4). La Argentina actualmente tiene un 43% de representantes mujeres en la Cámara de Diputados y un 44% en el Senado. Si bien no implican paridad en sí, son cifras *récord* hasta el momento. Por su parte, Bolivia ha llegado a superar la barrera del 50% (situación única en los casos analizados) en dos oportunidades: con el Senado actual (56%) y la composición pasada en la cámara baja (53%). Es destacable que desde la implementación de medidas de acción afirmativa (primero con cuotas y luego con paridad) ha habido una tendencia regular hacia una mayor presencia de mujeres a nivel legislativo. La relevancia de la paridad está en que esta política pública ha favorecido en las últimas renovaciones de las dos cámaras de ambos países, la consolidación de porcentajes superiores al 40% de senadoras y diputadas.

Figura 5:
Porcentaje de mujeres a nivel representativo desde el regreso a la democracia (Brasil)



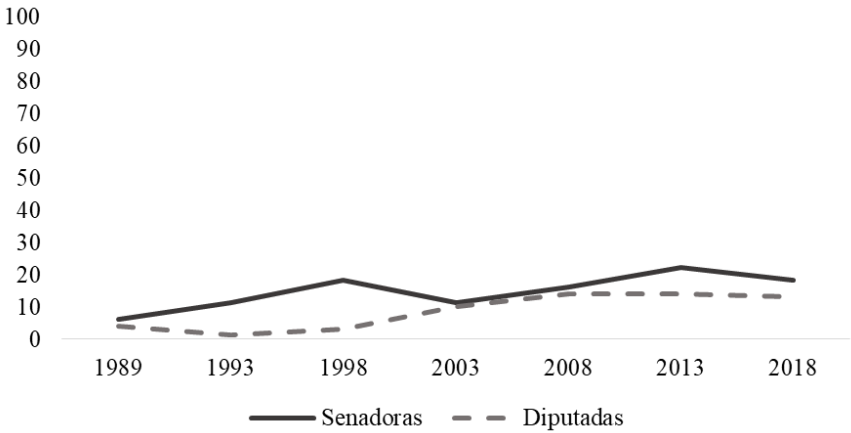
Fuente: Elaboración propia en función de Freidenberg y Gilas (2023) y *Gender Quotas Database*.

Figura 6:
Porcentaje de mujeres a nivel representativo desde el regreso a la democracia (Chile)



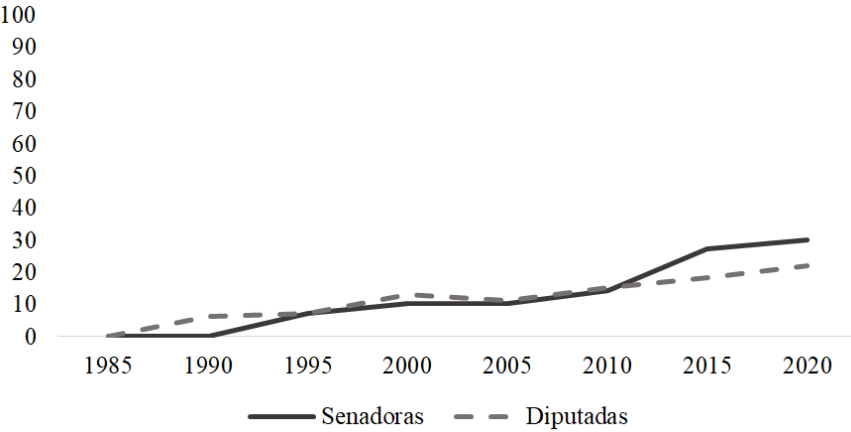
Fuente: Elaboración propia en función de Freidenberg y Gilas (2023) y *Gender Quotas Database*.

Figura 7:
Porcentaje de mujeres a nivel representativo desde el regreso a la democracia (Paraguay)



Fuente: Elaboración propia en función de Soto y Schwartzman (2014) y Freidenberg y Gilas (2023).

Figura 8:
Porcentaje de mujeres a nivel representativo desde el regreso a la democracia (Uruguay)



Fuente: Elaboración propia en función de Freidenberg y Gilas (2023).

Los valores alcanzados por la Argentina y Bolivia no se encuentran en los países sin paridad aquí estudiados. Pese a este escenario, los resultados no han sido iguales para Chile y Uruguay, por un lado, y Brasil y Paraguay, por el otro.

Como se indicó anteriormente, Chile y Uruguay son los países con reformas más tardías entre los seis. Ahora bien, hay un antes y un después con la implementación de las cuotas (figuras 6 y 8). Previo a las reglas de acción afirmativa, la tendencia era la de encontrar composiciones en las cámaras menores al 20% de mujeres (incluso ha habido períodos sin representantes femeninas en ambos países). Esta situación ha comenzado a cambiar desde la introducción de las cuotas, pues se percibe un incremento a nivel porcentual. Tanto Chile como Uruguay han encontrado en la última renovación el número máximo obtenido por alguna de sus cámaras. En el primer caso esto ocurrió en la cámara baja (35% de diputadas) mientras que en el segundo sucedió en el Senado (30%).

Finalmente, Brasil y Paraguay han sido los países que menos han avanzado con las reformas y también donde se encuentran los resultados más magros. Nótese (figura 5) que Brasil nunca ha logrado alcanzar el 20% de mujeres en ninguna de sus cámaras (incluso en la Cámara de Diputados, donde aplica la cuota, lo cual evidencia la debilidad de su diseño al no tener mandato de posición). El escenario de Paraguay ha sido prácticamente idéntico, con la única excepción del Senado en 2013 que registró una composición con 22% de senadoras. Nuevamente, este es un caso con un diseño de cuotas débil, el cual además de expresar una cuota baja (20%) sólo aplica a la elección primaria y no a la general.

De esta manera, se observa que el diseño de las reglas de juego para lograr una representación más equitativa entre géneros es importante, teniendo un rol destacado en el incremento de la presencia de mujeres en los países bajo estudio. En línea con esto, contrasta la experiencia de los diseños más sólidos de paridad (la Argentina y Bolivia) con aquellos que son

más débiles entre quienes tienen cuotas (Brasil y Paraguay). La acción afirmativa funciona, pero requiere de un diseño que sea sólido. Para alcanzar una democracia paritaria, se requiere un diseño de paridad, la evidencia demuestra que no alcanza con las cuotas.

Ahora bien, la arena legislativa es aquella donde se han implementado las reglas de acción afirmativa. En otras, como la presidencia y la conformación de los gabinetes, no se han introducido las mismas pese a que en estos ámbitos también ha existido el problema vinculado a la menor presencia del género femenino. Es así que se recuerda la pregunta que buscará ser analizada a continuación: ¿qué ha ocurrido con la presencia de mujeres en ámbitos políticos no alcanzados por el impacto de las reformas de cuotas y paridad, tales como la presidencia y los ministerios del Poder Ejecutivo?

En cuanto a la presidencia, ninguno de los casos estudiados cuenta actualmente con una mujer al frente del Poder Ejecutivo (año 2023). Todos los presidentes son varones: Alberto Fernández (Argentina), Luis Arce (Bolivia), Inácio “Lula” da Silva (Brasil), Gabriel Boric (Chile), Mario Abdó Benítez (Paraguay) y Luis Alberto Lacalle Pou (Uruguay). Desde el regreso a la democracia, sólo la Argentina (Cristina Fernández), Brasil (Dilma Rousseff) y Chile (Michelle Bachelet) han tenido presidentas electas popularmente para dicho cargo. Si se consideran los mandatos que ocuparon las presidentas recién mencionadas, en comparación con la totalidad del periodo democrático de sus respectivos países, las cifras son las siguientes: en el caso de la Argentina, dos de los nueve mandatos surgidos por elecciones populares fueron ocupados por Cristina Fernández (22%); en cuanto a Brasil, Dilma Rousseff accedió a la presidencia durante dos de los diez mandatos electos popularmente hasta el momento desde el regreso a la democracia (20%); por su parte, Michelle Bachelet también estuvo dos mandatos al frente de la presidencia frente a los ocho iniciados desde la década del noventa (25%).

Lo indicado nos recuerda que la mitad de los países estudiados siempre han tenido presidentes varones (electos) desde el regreso a la democracia: Bolivia, Paraguay y Uruguay. Pero allí donde las mujeres han llegado a la presidencia ganando elecciones, el dato es que sólo una mujer lo ha hecho, en comparación a diferentes varones que alcanzaron el mismo cargo. En definitiva, ha sido marginal la participación

femenina al frente de los gobiernos de estos países. Podría reforzarse la idea del poco espacio que ha tenido la participación femenina en la competencia presidencial, observando no sólo quienes han ganado la elección sino el género de los/las diferentes contendientes en las elecciones para dicho cargo desarrolladas en la Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay. Esta información se resume en la Tabla 1.

Tabla 1:
Cantidad de candidatas presidenciales por elección

Argentina	Bolivia	Brasil
1983: -	1980:-	1985:-
1989: -	1985:-	1989: 1 candidata sobre 22
1995: 1 candidata sobre 14	1989:-	1994:-
1999: 2 candidatas sobre 10	1993:-	1998: 1 candidata sobre 12
2003: 2 candidatas sobre 18	1997:-	2002:-
2007: 3 candidatas sobre 14	2002:-	2006: 2 candidatas sobre 7
2011: 3 candidatas sobre 10	2005:-	2010: 2 candidatas sobre 9
2015: 1 candidata sobre 6	2009: 1 candidata sobre 8	2014: 3 candidatas sobre 11
2019: -	2014:-	2018: 2 candidatas sobre 13
	2020:-	2022: 4 candidatas sobre 11
Chile	Paraguay	Uruguay
1989:-	1989:-	1984:-
1993:-	1993:-	1989:1 candidata sobre 12
1999: 2 candidatas sobre 6	1998:-	1994:1 candidata sobre 20
2005: 1 candidata sobre 4	2003: 1 candidata sobre 9	1999:-
2009:-	2008: 1 candidata sobre 7	2004:-
2013: 3 candidatas sobre 9	2013: 1 candidata sobre 11	2009:-
2017: 2 candidatas sobre 8	2018:-	2014:-
2021: 1 candidata sobre 7		2019:-

Fuente: Elaboración propia en función de la Justicia electoral de cada uno de los países.

En cuanto a la presencia de mujeres como candidatas a la presidencia, la Argentina⁶, Brasil y Chile tuvieron al menos una en más de la mitad de las elecciones consideradas. En términos coincidentes con lo señalado en el pá-

rrafo anterior, son los mismos tres países que han logrado tener una mujer en la presidencia (en dos mandatos cada una) hasta el momento. Por su parte, Bolivia⁷, Paraguay y Uruguay fueron los escenarios donde menos candidatas

6 En la Argentina sólo se consideran las elecciones generales, no las primarias.

7 No se considera la elección de 2020, la cual quedó sin efecto por irregularidades.

han participado. No obstante, en todas las elecciones donde hubo candidatas siempre han sido minoría. Queda claro entonces que el ámbito de la presidencia ha sido uno lejos de ser paritario tanto en candidaturas como en el acceso al cargo.

Tabla 2:
Ministras en últimas tres gestiones electas popularmente (incluyendo la actual)

Argentina	Bolivia	Brasil
<i>Cristina Fernández (2° mandato)</i> 22% ministras Cartera jerárquica: seguridad	<i>Evo Morales (2° mandato)</i> 43% ministras Cartera jerárquica: defensa	<i>Dilma Rousseff (2° mandato)</i> 20% ministras Cartera jerárquica: gobierno
<i>Mauricio Macri</i> 9% ministras Cartera jerárquica: seguridad	<i>Evo Morales (3° mandato)</i> 25% ministras cartera jerárquica:-	<i>Jair Bolsonaro</i> 7% ministras Cartera jerárquica:-
<i>Alberto Fernández</i> 21% ministras Carteras jerárquicas: economía seguridad *Presidencia actual	<i>Luis Arce</i> 18% ministras Cartera jerárquica:- *Presidencia actual	<i>Inácio “Lula” da Silva (3° mandato)</i> 31% ministras Cartera jerárquica:- *Presidencia actual
Chile	Paraguay	Uruguay
<i>Michelle Bachelet (2° mandato)</i> 38% ministras Cartera jerárquica:-	<i>Fernando Lugo</i> 9% ministras Cartera jerárquica:-	<i>José Mujica</i> 19% ministras Cartera jerárquica:-
<i>Sebastián Piñera (2° mandato)</i> 28% ministras Cartera jerárquica: relaciones exteriores	<i>Horacio Cartes</i> 21% ministras Cartera jerárquica: economía	<i>Tabaré Vázquez (2° mandato)</i> 26% ministras Cartera jerárquica:-
<i>Gabriel Boric</i> 57% ministras Carteras jerárquicas: relaciones exteriores interior defensa *Presidencia actual	<i>Mario Abdó Benítez</i> 21% ministras Cartera jerárquica:- *Presidencia actual	<i>Luis Lacalle Pou</i> 10% ministras Cartera jerárquica: economía *Presidencia actual

Fuente: Elaboración propia en función del Poder Ejecutivo de cada uno de los países.

En lo que respecta al acceso de mujeres a los ministerios durante las últimas tres presidencias electas popularmente, el ejercicio propuesto pasa por analizar su presencia en dichos cargos y ver si llegaron a ocupar Carteras de mayor jerarquía, tal como se estableció en su momento. En estos términos, un dato que surge de la Tabla 2 es que, de los 18 mandatos considerados, en 14 de los mismos (el 77%) hubo menos de 30% de ministras y en 9 (50%) no se ha encontrado al menos una funcionaria en los cargos de mayor jerarquía. Esto demuestra que la presencia de mujeres a nivel ministerial también ha sido marginal, al menos en tendencia. Esta situación ha tenido sus excepciones, encontrando aquí nuevamente diferencias entre los casos, pero sin que sean los mismos aquellos con mejores resultados.

En esta oportunidad, la Argentina, Paraguay y Uruguay son los casos con porcentajes de ministras más bajos a nivel general. En ninguno de los mandatos considerados se encuentra una cifra que alcance el 30% de funcionarias. Pese a lo anterior, las tres presidencias argentinas consideradas llegaron a tener representantes en posiciones jerárquicas (el único de los seis casos que lo logró en términos de la categorización seleccionada), algo que en Paraguay y Uruguay sucedió sólo en una de las presidencias. En el otro extremo, puede mencionarse en primera instancia a Brasil, donde el gobierno actual de Inácio "Lula" da Silva inició su mandato con una cifra de ministras superior a la registrada con quienes lo precedieron (31%, aunque sin designar a mujeres en los cargos de mayor jerarquía). Este porcentaje fue superado por dos administraciones: el segundo gobierno de Evo Morales (43%) y el actual de Gabriel Boric (57%). Estos dos gobiernos son los que más han avanzado hacia la paridad, el último incluso superándola hasta el momento. Cabe destacar que tanto Morales como Boric designaron a mujeres en posiciones jerárquicas (defensa ambos, relaciones exteriores e interior el presidente chileno).

Para finalizar, el análisis que se ha presentado en esta sección ha llevado a la consideración de dos escenarios: uno con reglas de acción afirmativa (la arena legislativa) y otro sin las mismas (la presidencia y la conformación del gabinete ministerial). Esto se ha hecho sosteniendo la existencia de un problema en común, el cual es la menor presencia de mujeres en política. Un aspecto que surge del análisis es que las reglas importan y, por lo tanto, las cuotas y la paridad como políticas públicas han tendido a favorecer una mayor presencia de mujeres a nivel legislativo. No obstante, esto es más notorio con los diseños más exigentes en cuanto a la presencia femenina en la lista de candidaturas, como así lo atestiguan los países con reglas paritarias (la Argentina y Bolivia).

Ahora bien, el impacto de estas reglas puede encontrar sus límites fuera del ámbito de influencia directa. De hecho, cuando se amplía el análisis a escenarios sin reglas de acción afirmativa (presidencia y gabinetes) el resultado no es necesariamente el mismo respecto a los países con mejores resultados. La Argentina ha llegado a tener una presidenta y ha contado con (pocas) candidatas en la mayoría de las elecciones presidenciales, pero presenta porcentajes bajos de ministras. Bolivia no ha tenido ninguna presidenta, sólo ha presentado una candidata a presidenta en las elecciones consideradas y salvo el segundo gobierno de Evo Morales, también ha contado con un bajo porcentaje de mujeres al frente de los ministerios. Estos países, empero, están en mejor situación que Paraguay y Uruguay que en términos de la presidencia y los gabinetes destacan como los menos favorables para la participación política del género femenino. De esta manera, la decisión política de incorporación de mujeres fuera del impacto de las reglas de acción afirmativa a nivel legislativo, presenta falencias destacables en estos casos.

Las experiencias anteriores contrastan con la chilena y la brasileña, las cuales como

se observó en el análisis legislativo presentan escenarios de incremento incipiente (el primer caso) y de baja presencia de mujeres en dicho ámbito (el segundo), pero han logrado contar con una mujer presidenta, candidatas (también pocas) en casi todas las elecciones y han llegado a tener al menos un ejemplo de gabinete con una participación superior del 30% de mujeres (en este sentido, el caso chileno representa uno que hoy en día supera la paridad). Puntualmente en este último aspecto, la decisión política de incluir mujeres se ha visto presente (sin reglas de acción afirmativa).

Ahora bien, lo mencionado en el párrafo anterior e incluso los anteriores cuando se destaca una mayor participación femenina en el ámbito ejecutivo, responde a situaciones esporádicas (pensando esto en los ámbitos sin reglas de acción afirmativa). La regla ha continuado siendo la de una participación marginal de las mujeres en cargos políticos. Las representantes del género femenino continúan teniendo mayores dificultades que las del masculino para acceder a puestos de representación y de decisión política. El aumento esporádico responde a una decisión política, pero la ausencia de regularidad en este punto (a diferencia del impacto de las cuotas y la paridad) evidencia que aún no existe una cultura política paritaria, pues no es común encontrar un escenario de equidad entre varones y mujeres en estas posiciones. Alcanzar esta regularidad no sólo a nivel legislativo sino también ejecutivo, se transforma entonces en el desafío que deben enfrentar no sólo los casos que aquí se han estudiado, sino todos los países del mundo que aspiran a lograr una democracia paritaria.

Conclusiones

La aparición de la perspectiva de la democracia paritaria tiene la pretensión de transformar de manera permanente la relación política entre géneros. Es decir, de acuerdo a esta lectura la democracia debe implicar igualdad e inclusión en un marco donde varones y mujeres

deben contar con las mismas posibilidades. A nivel político, esto debería impactar a nivel legislativo y también ejecutivo. Uno debería esperar en una democracia paritaria que en los congresos haya representantes mujeres y varones en porcentajes similares. También podría aspirarse a una mayor presencia de mujeres al frente de la presidencia o de posiciones dentro de los gabinetes. Los países que se han analizado en este artículo de investigación demuestran que se han dado avances, pero aún queda mucho camino para recorrer si el objetivo es el de alcanzar democracias paritarias.

Los avances principalmente se han dado en el ámbito legislativo, mediante las cuotas y la paridad. En el trabajo se destacó que no todos los países aún han incorporado la última mencionada, la cual es la más exigente y también la que mejores resultados ha alcanzado (la Argentina y Bolivia). Las políticas públicas de género en este sentido han sido muy importantes al incorporar estas reglas de juego que han permitido la tendencia a un incremento de mujeres regular en el tiempo a nivel legislativo. Pero los límites de estas medidas están fuera de la arena legislativa, donde la ausencia de reglas de acción afirmativa trae a la decisión política como factor que genera una ventana de oportunidades para la participación femenina. La regularidad señalada en el párrafo anterior desaparece en estos ámbitos, al menos en cuanto a la presencia equitativa de mujeres en puestos de decisión política. La regla ha sido la persistencia de un sesgo a favor de los varones. Sin embargo, se observan episodios esporádicos de llegada de mujeres a la presidencia o de la existencia de gabinetes cercanos a la paridad o paritarios en sí. Lo esporádico y la ausencia de regularidad en estos aspectos, implican la carencia de una cultura política paritaria. Es importante alcanzarla para que los resultados obtenidos en un ámbito y en el otro (aquel con reglas de acción afirmativa en comparación con el que no las tienen) en cuanto a la participación equitativa de varones

y mujeres puedan regularizarse en el tiempo. Sólo cuando esto ocurra podrá hablarse de la presencia de democracias paritarias.

Referencias bibliográficas

- Albaine, L. (2016). Paridad de género y violencia política en Bolivia, Costa Rica y Ecuador. Un análisis testimonial. *Revista Ciencia Política*. 11 (21): 335-363.
- Almond, G. y Verba, S. (1963). *La cultura cívica. Estudio sobre participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Euramérica.
- Anderson, J. (1997). *Public Policymaking*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Archenti, N. (2000). Representación, Ley de Cuotas y Sistemas Electorales. *Revista PostData*. 6: 171-194.
- Archenti, N. y Tula, M. I. (2008). *Mujeres y política en América Latina*. Buenos Aires: Heliasta.
- Archenti, N. Tula, y M. I. (2014). *De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia, Ecuador y Costa Rica*. En N. Archenti y Ma. I. Tula (Eds.). *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas* (pp. 13-36). Buenos Aires: Eudeba.
- Archenti, N. y Tula, M. I. (2019). Teoría y política en clave de género. *Colección*. 30 (1): 13-43.
- Arellano, M. J. y Herrera, R (2019). *Ley de cuotas en Chile: Resultado y consecuencias de la ley de cuotas en las elecciones parlamentarias de 2017*. Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas de la Universidad del Desarrollo.
- Bareiro, L. y Soto L. (2015). *La hora de avanzar*. Asunción: ONU Mujeres.
- Barnes, T. D.; Ciocci, T. y Lopreite, D. (2019). Evaluación de la presencia de mujeres en gabinetes subnacionales de Argentina (1992-2016). *Revista de Ciencia Política*. 39: 1-23.
- Berman, L. (2022). Procesos de selección de candidaturas y liderazgos partidarios. Mujeres en la competencia ejecutiva provincial (Argentina, 1983-2015). *Revista Elecciones*. 21(23): 15-50.
- Caminotti, M. (2017). *La paridad política en Argentina: avances y desafíos*. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Caminotti, M. y Freidenberg, F. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de la cuota de género y representación femenina en el ámbito subnacional en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Núm. 61 (228): 121-141.
- Caminotti, M.; S. Rotman, S. y Varetto, C. (2014). *Desigualdades persistentes: una mirada a las carreras políticas subnacionales antes y después de las cuotas de género (Argentina, 1983-2011)*. En N. Archenti y M. I. Tula (Coords.). *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas* (pp. 201-214). Buenos Aires: Eudeba.
- Choque Aldana, M. (2013). Paridad y alternancia en Bolivia. Avances y desafíos en la participación de las mujeres en la política. En B. Llanos (Coord.). *La apuesta por la paridad. Democratizando el sistema* (pp. 121-178). Lima: Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Comisión Interamericana de Mujeres.
- Dahl, R. (2012). *La democracia*. Barcelona: Ariel.
- Dalherup, D. y Freidenvall, L. (2005). Quotas as a ‘Fast Track’ to Equal Political Representation for Women: Why Scandinavia is No longer the Model. *International Feminist Journal of Politics*. Núm. 1 (7): 26-48.
- Franceschet, S., Piscopo, J. M. y Thomas, G. (2016). Supermadres, Maternal Legacies and Women’s Political Participation in Contemporary Latin America. *Journal of Latin American Studies*. Núm. 48: 1-32.
- Freidenberg, F. (2022). La construcción de democracias paritarias: reglas de juego, actores críticos y resultados (in)esperados. En F. Freidenberg y K. Gilas (Eds.). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)* (pp. 19-61). Ciudad de México: Insti-

- tuto Nacional Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freidenberg F. y Gilas, K. (2022). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freidenberg, F. y Lajas García, S. (2017). “¡Leyes vs Techos! Las reformas electorales para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina”. *Documento de investigación, Instituto de Investigaciones Jurídicas*. México: UNAM.
- Granara, A. (2014). Representación legislativa de las mujeres en las provincias argentinas, 1989-2011. *Revista América Latina Hoy*. 66: 115-143.
- Huesca, M. y Gilas, K. (2022). *Uruguay: reglas débiles, bajo compromiso partidista y baja representación descriptiva de las mujeres*. En F. Freidenberg y K. Gilas (Eds.). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)* (pp. 413-433). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Htun, M. (2003). *Dimensiones de la inclusión y exclusión política en Brasil: Género y raza*. Washington D.C.: Inter American Development Bank, Technical Report Series, Department of Sustainable Development.
- Htun, M. y Jones, M. (2002). Engendering the right to participate in decision-making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America. En N. Craske y M. Molyneux (Eds.). *Gender, Rights and Justice in Latin America* (pp. 32-56). Londres: Palgrave.
- Htun, M. y Piscopo, J. M. (2010). *Presence Without Empowerment? Women in Politics in Latin America and the Caribbean*. Global Institute for Gender Research.
- Jackman, R. y Miller, R. (1998). Social Capital and Politics. *Annual Review of Political Science*. Núm.1: 47-73.
- Johnson, N. (2014a). Las barreras que la cuota no superó: selección de candidaturas y desigualdades de género en América Latina. En N. Archenti y Ma. I. Tula (Eds.). *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas* (pp. 37-61). Buenos Aires: Eudeba.
- Johnson, N. (2014b). La bancada femenina en Uruguay: Un “actor crítico” para la representación sustantiva de las mujeres en el Parlamento. *Revista América Latina Hoy*. 66: 145-165.
- Jones, M. (2009). Gender Quotas, Electoral Laws and the Election of Women: Evidence from the Latin American Vanguard. *Comparative Political Studies*. 42 (1): 56-81.
- Krook, M. L. (2008). *La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global*. En M. Ríos Tobar (Ed.). *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp. 27-59). Santiago de Chile: FLACSO.
- Krook, M. L. (2009). *Quotas for Women in Politics*. New York: Oxford University Press.
- Krook, M. L. (2020). *Violence Against Women in Politics*. En M. Sawyer, F. Jenkins y K. Downing (Eds.). *How Gender Can Transform the Social Sciences. Innovation and Impact* (pp. 57-64). Cham: Palgrave macmillan.
- Krook, M. L y O’Brien, D. Z. (2012). All the President’s Men? The Appointment of Female Cabinet Ministers Worldwide. *The Journal of Politics*. 74 (3): 840-855.
- Lahera Parada, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- León Patiño, X. (2022a). *Paraguay: cuota débil en las internas, resistencias partidarias y baja representación de mujeres en el Congreso*. En F. Freidenberg y K. Gilas (Eds.). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)* (pp. 273-288). Ciudad de México:

- Instituto Nacional Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- León Patiño, X. (2022b). *Chile: horizonte paritario, movilización articulada de actores críticos y baja representación descriptiva de las mujeres*. En F. Freidenberg y K. Gilas (Eds.). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)* (pp. 291-311). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Llanos, B. (2019). *Surcando olas y contra-olas: Una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina*. Atenea, Internacional IDEA, ONU Mujeres, UNDP.
- Marques-Pereira, B. (2001). Cupos o paridad: ‘actuar como ciudadanas?’ *Revista de Ciencia Política*. 21 (2): 101-121.
- Marx, J., Borner, J. y Caminotti, M. (2007). *Las Legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Millard, E. (2008). La paridad en Francia. *Anuario de derechos humanos*. Nueva Época. 9: 431-460.
- Molina Figueroa, X.V. (2022a). *Bolivia: reglas fuertes, coalición amigable al género y alta representación descriptiva de las mujeres*. En F. Freidenberg y Gilas, K. (Eds.). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)* (pp. 65-89). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Molina Figueroa, X. V. (2022b). *Argentina: reglas fuertes, obstáculos partidistas y representación política no paritaria*. En Freidenberg, F. y Gilas, K. (Eds.). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)* (pp. 137-164). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Morales Betancourt, M. (2022). *Brasil: reglas débiles, candidaturas laranjas y baja representación descriptiva de las mujeres*. En Freidenberg, F. y Gilas, K. (Eds.). *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)* (pp. 343-368). Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral y Universidad Nacional Autónoma de México.
- North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*. Núm. 5 (1): 97-112.
- O'Donnell, G. (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- ONU Mujeres (2016). *Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria*. ONU Mujeres -Parlamento Latinoamericano y Caribeño. Disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/06/marco-paritario>
- Piscopo, J. (2016). Democracy as Gender Balance: The Shift from Quotas to Parity in Latin America. *Politics, Groups and Identities*. Núm. 4 (2): 214-230.
- Ross, M. H. (2010). Cultura y política comparada. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Núm. 19 (1): 7-44.
- Schneider, C. y Avengurg, K. (2015). Cultura política: un concepto atravesado por dos enfoques. *Revista Postdata*. Núm. 20 (1): 109-131.
- Schwindt-Bayer, L. (2006). Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators. *American Journal of Political Science*. Núm. 3 (50): 570-585.
- Schwindt-Bayer, L. (2010). *Political Power and Women's Representation in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Szwarcberg, M. (2018). Gender and Politics in Buenos Aires. *Journal of Politics in Latin America*. Núm. 10 (3): 3-27.
- Soto, L. y Schwartzman, G. (2014). *Las mujeres y la política en Paraguay. ¿Qué mueven las mujeres en la política y qué mueve la política en*

las mujeres? Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE).

Tamayo Sáez, M. (1997). *El análisis de las Políticas Públicas*. En R. Bañón y E. Carrillo (Eds.). *La Nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza.

Toppi, H. P. (2016). Políticas públicas y derechos políticos: del voto femenino a las cuotas de género como respuestas a los problemas de representación política de las mujeres en la Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Núm. 6 (10): 87-120.

Tsebelis, G. (2006). *Jugadores de veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Tula, M. I. (2017). *Paridad de Género: Política e Instituciones. Hacia una democracia paritaria, Documento de Trabajo, Colección de Documentos-Guía para poderes públicos y tomadores de decisión*. Ciudad del Saber, ONU Mujeres.

Neurotecnologías en contextos democráticos

Neurotechnologies in Democratic Contexts

Por Natalia L. Monti*, Moisés Sánchez** y Ciro Colombara***

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2023.

Fecha de Aceptación: 20 de septiembre de 2023.

RESUMEN

Mucho se habla de los avances de la ciencia sobre nuestra salud, sobre nuestro cerebro. Incluso, sobre las enormes ventajas que traen estos desarrollos para el mejoramiento de nuestra calidad de vida. Lo que hasta hace pocos años no era más que una de las tantas hipótesis propias de la literatura de ciencia ficción, cuyas consecuencias se consideraban extraordinarias o todavía demasiado prematuras para que puedan darse en el mundo real, hoy está cada vez más cerca de materializarse. Diversas compañías alrededor del mundo se encuentran abocadas al desarrollo de dispositivos de interfaz cerebro-computadora (ICC), aplicaciones neurotecnológicas para acceder a los neurodatos de las personas, situación que plantea una serie de riesgos para la democracia. En esta carrera por la conquista del cerebro, a los esfuerzos de los principales Estados del primer mundo por desarrollar tecnologías de lectura de datos mentales se ha sumado, cada vez con mayor fuerza, una dura competencia por parte

de variadas empresas transnacionales, entre las que se cuentan los gigantes de las telecomunicaciones. ¿Cuáles son las promesas de prosperidad asociadas a estos desarrollos? ¿Cuáles son sus riesgos? Existen iniciativas internacionales que levantan la voz de alarma sobre la importancia de minimizar el impacto de estos desarrollos en los derechos de las personas más vulnerables en estos nuevos contextos. Ante esta situación, nos preguntamos ¿cuál es el rol de los Estados: deberían regularse las neurotecnologías en contextos democráticos? ¿Es suficiente la autoregulación por las empresas privadas? ¿No alcanza el marco protectorio vigente?

Palabras clave: *Neurotecnología, Neurociencias, Inteligencia Artificial, Neurodatos, Derechos Humanos.*

ABSTRACT

Much is said about the advances of science about our health, about our brain. Even about the enormous advantages that these developments bring to improve our quality of life.

* Abogada y Magíster oficial de la Unión Europea en Protección Internacional de los Derechos Humanos. Correo electrónico: natalia@kamanau.org

** Licenciado en Comunicación Social de la Universidad de Santiago de Chile, y Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Correo electrónico: msanchez@kamanau.org

*** Abogado de la Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: ccolombara@colombara.cl

What until a few years ago was just one of the many hypotheses typical of science fiction literature, whose consequences were considered extraordinary or still too premature for them to occur in the real world, today is closer to materializing: Several companies around the world are engaged in the development of brain-computer interface (BCI) devices, neurotechnological applications to access people's neurodata, a situation that poses a series of risks for democracy. In this race for the conquest of the brain, the efforts of the main first world states to develop technologies for reading mental data have been joined, with increasing force, by stiff competition from various transnational companies, including the giants of telecommunications are counted. What are the promises of prosperity associated with these developments? What are your risks? There are international initiatives that raise the alarm about the importance of minimizing the impact of these developments on the rights of the most vulnerable people in these new contexts. Given this situation, what is the role of States, should neurotechnologies be regulated in democratic contexts? Is self-regulation by private companies enough? Is the current protective framework insufficient?

Keywords: *Neurotechnology, Neurosciences, Artificial Intelligence, Neurodata, Human Rights.*

Introducción

Este artículo de investigación pretende destacar el estado de situación en el que se encuentran los avances de las neurotecnologías durante los últimos años y exponer los riesgos a los que se enfrentan los Estados en caso de falta de transparencia acerca de principios normativos y éticos sobre los cuales se rigen estos desarrollos. A través de un análisis sobre los avances científicos, se determinarán los beneficios como así también los riesgos a los pueden estar sometidas las sociedades actuales. Asimismo, se desatacan las iniciativas

que se han ido desarrollando desde distintos organismos internacionales para establecer estándares normativos que sirvan de base para que los Estados fijen regulación a través de sus políticas para generar escenarios democráticos confiables y seguros en el desarrollo de las neurotecnologías. No obstante, se plantea el interrogante acerca de si los marcos regulatorios sobre protección de derechos humanos son insuficientes para enfrentar estas nuevas fronteras jurídicas sobre las que la ciencia nos ubica.

1. A modo de contexto:

¿Ciencia ficción?

“Este es Pager, un macaco de nueve años al que le colocaron un *neurolink* en cada lado del cerebro hace unas seis semanas. Si te fijas bien, puedes ver que el pelaje de su cabeza aún no ha crecido del todo.” Así comienza la narración en *off* del video llamado “Monkey MindPong”, publicado el 8 de abril de 2021 en el canal oficial en YouTube de Neuralink, la empresa estadounidense de neurotecnología especializada en implantes de interfaces cerebro-computadora fundada por Elon Musk. En la filmación, se muestra a Pager, un primate de pelaje pardo, manipulando un control de mando o *joystick*, con el que juega al clásico juego de Atari *Pong*¹. Mientras vemos al mono interactuando con el juego, el narrador explica los pasos de la operación en exhibición: Pager tiene dos chips insertados en su cráneo que conectan electrodos en sus neuronas, alimentando su actividad en un algoritmo decodificador, con lo que los expertos de Neuralink han sido capaces de predecir los movimientos de la mano del macaco en tiempo real. La explicación continúa mientras observamos la habilidad del mono para manipular la palanca que le permite jugar al *Pong*: “en primer lu-

1 Monkey MindPong (8 de abril de 2021). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=rsCul1sp4hQ>

gar, calibramos el decodificador registrando la actividad neuronal, mientras Pager utiliza el *joystick* para mover el cursor hacia los objetivos que se presentan en la pantalla.” “Mientras juega, transmitimos de forma inalámbrica y en tiempo real las frecuencias de disparo de miles de neuronas a un computador. Con estos datos, calibramos el decodificador modelando matemáticamente la relación entre los patrones de actividad neuronal y los diferentes movimientos del *joystick* que producen.” “Después de unos pocos minutos de calibración, podemos utilizar la salida del decodificador para mover el cursor en lugar del *joystick*. “De esta compleja forma, se produce el “milagro”: Pager sigue moviendo el *joystick* por costumbre, pero, como se puede ver en el video, este está desconectado. “Está controlando el cursor completamente con la actividad neural decodificada.” Esta última revelación da título al video. Un mono juega al *Pong* con su mente. El narrador concluye señalando el verdadero propósito de Neuralink tras esta demostración: “Nuestro objetivo es que una persona con parálisis pueda utilizar un computador o un teléfono solo con su actividad cerebral, ya que no podría mover un *joystick* que calibrara el decodificador imaginando los movimientos de la mano hacia los objetivos.” Esto podría tener un número considerablemente mayor de aplicaciones prácticas, las que también están siendo exploradas por otros gigantes de las comunicaciones y la tecnología, como Facebook, Microsoft y Google. Gracias a la competencia que se ha desatado entre estas compañías por llegar primero y mejor al mercado con un dispositivo que permita manipular un teléfono, videojuego u otro artefacto solo utilizando nuestra mente, es probable que en los próximos años seamos los humanos los que ocupemos el lugar de Pager en la demostración: podremos interactuar con nuestro entorno sin utilizar nuestras manos ni nuestra voz. Tendremos la tecnología incorporada en nuestro

cerebro para hacerlo. Al menos, esto es lo que afirman las empresas que se encuentran desarrollando estos dispositivos.

i. Los links neuronales

“Hemos eliminado el *joystick* por completo”, continúa narrando la voz en *off*: “Ahora vamos a aumentar la dificultad y ver lo bien que puede jugar Pager con el *neuralink*. Como puedes ver, Pager es increíblemente bueno en el *mindpong*. Está concentrado y juega por su propia voluntad.” “No es magia. La razón por la que el *neuralink* funciona es porque registra y decodifica las señales eléctricas del cerebro. ¡Gran juego, Pager!” Neuralink, de Elon Musk, es una empresa centrada en la creación de estas tecnologías, denominadas “Interfaz Cerebro-Computadora” o ICC (BCI por sus iniciales en inglés, Brain Computer Interface), con el objetivo de mejorar la mente de los seres humanos con inteligencia artificial o IA. Estas investigaciones neurocientíficas comprometen considerables sumas de dinero invertido, tanto público como privado, y están siendo llevadas a cabo por todas las compañías dominadoras del campo de la tecnología ligada al desarrollo de internet. Corporaciones privadas de primer orden, tales como Microsoft y Facebook, además de Neuralink, se encuentran en fases avanzadas en sus proyectos de experimentación de tecnologías de ICC. En el caso de Neuralink, ya ha desarrollado un robot neuroquirúrgico que puede insertar electrodos en el cerebro con extrema precisión y sin dañar la vasculatura. Además, esta empresa ha creado un chip implantable de 4x5 mm. con electrodos que tiene como objetivo “leer” y “escribir” datos cerebrales. Como han intentado demostrar con Pager y su habilidad para el Atari, el chip teóricamente podría recopilar y decodificar datos cerebrales y al mismo tiempo estimular el cerebro de formas específicas para controlar el comportamiento.

ii. “Haremos que esto sea los más seguro posible”

Ocho meses antes de la revelación de las habilidades “*gamer*” mentales de Páger, el 28 de agosto de 2020, Musk ya había declarado que Neuralink planeaba probar pronto su tecnología implantando cuatro de sus chips en un ser humano. En aquella oportunidad, registrada en el canal de YouTube de la compañía bajo el título “Neuralink Progress Update, Summer 2020”², el magnate sudafricano presentó un implante funcionando en el cerebro de un cerdo, lo que concitó la atención científica global por la velocidad del avance exhibido. La “demostración en vivo” fue protagonizada, en rigor, por tres cerdos: uno que no había sido intervenido con implante cerebral, otro al que sí se lo habían implantado, pero ya había sido removido y un tercero que contaba con el implante insertado y funcionando en ese mismo momento. Al comer el alimento que les era suministrado, los tres cerdos se evidenciaban perfectamente normales. ¿Realmente funciona el implante de un *neurolink*? Esta exhibición parecía comprobarlo.

En su exposición, Musk se encargó de recalcar que el fin perseguido por el desarrollo del *neurolink* no es otro más que ir en beneficio de la humanidad: resolver importantes problemas cerebrales y de la columna vertebral con un dispositivo implantado sin fisuras. “Queremos tener un dispositivo que, básicamente, pueda ponerse en la cabeza y sentirse y parecer totalmente normal, pero que resuelva problemas importantes en el cerebro o la columna vertebral”, señalaba en esa ocasión. El argumento principal de su exposición consistió en que casi todo el mundo tiene problemas neurológicos con el tiempo, por lo que se re-

quiere de un dispositivo cerebral que sea fiable y asequible para combatir males neurológicos como la pérdida de memoria, la pérdida de audición, ceguera, parálisis, depresión, insomnio, dolor extremo, convulsiones, ansiedad, adicción, accidentes cerebrovasculares y daños cerebrales. Musk enfatizó que estas condiciones encuentran su tratamiento idóneo a través de la técnica del implante cerebral, en tanto las neuronas serían como el cableado y se necesitaría una solución electrónica para resolver un problema electrónico. “Todos tus sentidos son señales eléctricas enviadas por las neuronas a tu cerebro, y si puedes corregir estas señales, puedes solucionar desde la pérdida de memoria hasta el daño cerebral. Todo esto puede ser resuelto con un implante de Neuralink”, aseguró. A lo largo de su exposición abundó en detalles técnicos sobre el procedimiento de inserción de chips en el cerebro de los cerdos del mismo modo que se espera hacerlo en humanos, pero no en consideraciones éticas sobre los riesgos de este tipo de prácticas. Insistió en lo sencillo del procedimiento quirúrgico: bastaría con reemplazar una pieza del cráneo del porte de una moneda de 10 milímetros por el chip del cual se conectarían los electrodos a las neuronas y los cables se conectarían a unos pocos centímetros o alrededor de una pulgada de distancia del dispositivo. “En lo que respecta a la conexión, básicamente se retira un trozo de cráneo del tamaño de una moneda y un robot inserta los electrodos, luego, el dispositivo reemplaza la parte del cráneo que se retiró y básicamente lo cerramos con un súper pegamento, que es la forma en que se cierran muchas heridas, y luego puedes volver caminando a tu casa”, explicó Musk. Incluso, resaltó que la aplicación del implante no tendría mayores consecuencias estéticas para la persona: “Nuestro prototipo en realidad encaja muy bien en el cráneo, porque es invisible y todo lo que se puede ver después es que hay una pequeña dispersión y si está bajo su cabello no se puede ver en absoluto. De hecho, yo podría

2 Neuralink Progress Update, Summer 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=DVvmgjBL74w>

tener un *neuralink* en este momento y no lo sabrías. Tal vez lo tengo”.

Sólo al finalizar la demostración, la que concluye con los tres cerdos “sanos y felices”, Musk hizo referencia a la dimensión ética de este tipo de procedimientos. “Quiero dejar claro que estamos trabajando en estrecha colaboración con la FDA (*Food and Drug Administration*, la Administración de Medicamentos y Alimentos del Gobierno de Estados Unidos) y que seremos extremadamente rigurosos y superaremos significativamente las pautas mínimas de seguridad de la FDA. Haremos que esto sea lo más seguro posible”, aseguró el magnate. Sin embargo, las categorías de seguridad a las que aludió Musk no fueron ni siquiera esbozadas. Esta “demostración en vivo” resultó particularmente polémica en los círculos científicos, los que se dividieron entre quienes consideraron el riesgo inminente de la puesta en práctica de estos dispositivos y quienes relativizaron la posibilidad de que esta tecnología llegue a funcionar.

Recientemente, en mayo de 2023, Neuralink recibió la aprobación de la FDA para realizar un primer ensayo clínico en humanos³ y otras compañías de giro similar como Pandromics están en el proceso de recibir esta aprobación⁴.

iii. Avatares digitales

Dada a conocer por el creador de Microsoft Internet Explorer, Thomas Reardon, “Digital Avatar” de CTRL-Labs consiste en un brazalete que se conecta mediante un cable a una computadora con un avatar digital: una representación gráfica de la identidad virtual del usuario que utilice el brazalete⁵. Debido a que el interior del brazalete está forrado con chips que pueden detectar las neuronas eléctricas del cuerpo, cuando una persona que usa el brazalete mueve su brazo, los impulsos eléctricos viajan por el cable y se traducen en la computadora. Como resultado, el avatar digital en la pantalla puede reflejar el movimiento de la persona que usa el brazalete. CTRL-labs tiene como objetivo continuar desarrollando esta tecnología para que el brazalete no sólo detecte la actividad neuronal que produce el movimiento, sino que además pueda detectar e interpretar cuando una persona simplemente está pensando en un movimiento específico. El avatar en la pantalla se movería de acuerdo con los pensamientos de la persona de una manera específica deseada, a pesar de que la persona en realidad no se moviera.

En 2019, Facebook adquirió CTRL-Labs, invirtiendo entre quinientos y mil millones de dólares para continuar desarrollando el “avatar digital”, según reportó el sitio especializado en noticias Bloomberg.com en aquella oportunidad. En un seminario sobre ICC de la Universidad de Columbia de noviembre de 2020, Tom Reardon compartió el anhelo declarado por Facebook: “Esperamos que las plataformas de realidad aumentada y realidad

3 Reuters (26 de mayo 2023). “Elon Musk’s Neuralink wins FDA approval for human study of brain implants” Disponible en: <https://www.reuters.com/science/elon-musks-neuralink-gets-us-fda-approval-human-clinical-study-brain-implants-2023-05-25/>

4 CNBC (18 de mayo 2023). “Neuralink competitor Paradromics gets one step closer to FDA approval for its brain implant”. Disponible en: https://www.cnbc.com/2023/05/18/brain-implant-company-paradromics-one-step-closer-to-fda-approval.html?utm_source=pocket_saves

5 Una reportera del sitio especializado en tecnología probó el brazalete en 2018. Se puede leer su experiencia en el siguiente enlace: <https://www.theverge.com/2018/6/6/17433516/ctrl-labs-brain-computer-interface-arms-band-hands-on-preview>

virtual reemplacen a plataformas de celulares que usamos hoy y que llevamos en nuestros bolsillos”.

iv. Imágenes cerebrales en cada hogar

Patrick House, de la compañía Kernel, señaló en la Universidad de Columbia, en noviembre de 2020, que están desarrollando tecnologías similares a las que explora Facebook: “una técnica óptica segura de hace décadas que proporciona una rica información sobre la oxigenación en el cerebro humano y que podría utilizarse para una variedad de tareas comercialmente relevantes.” En su exposición, llamada “Kernel Flow: Precision Brain imagining in Every Home” (“Imágenes cerebrales de precisión en cada hogar”), realizó una declaración que podría hacerse extensiva a todas las compañías presentes en el seminario organizado por NeuroTechnology Center y la Universidad de Columbia: “lo que pensamos es que en el futuro leer la información cerebral será tan simple como actualmente es leer los signos vitales.” Kernel, una *startup* de neurociencia fundada y dirigida por Bryan Johnson, lanzó el 7 de mayo de 2020 una nueva tecnología llamada “Neurociencia como servicio (NaaS por su sigla en inglés)” para proporcionar capacidades de registro cerebral no invasivo bajo demanda para organizaciones de investigación científica. NaaS consta de una plataforma y un auricular que pesa menos de 1.5 kg y está cubierto en 48 módulos. El objetivo de Kernel es proporcionar un buen *software* que no necesite conectarse a equipos pesados. Busca que los investigadores puedan realizar experimentos en entornos más naturales, aprendiendo así sobre el cerebro en condiciones de la vida real en lugar de controlar los entornos de laboratorio.

v. De la mente al mensaje de texto

Todos estos proyectos de lectura de los datos mentales de las personas, que en la actualidad se encuentran en distintas etapas de de-

sarrollo, comparten el anhelo perseguido por la idea que Dugan presentó hace pocos años atrás: decodificar el discurso de la mente para compartirlo con el mundo exterior. Al igual que la tecnología desarrollada por Facebook, actualmente bautizada como Thought-to-text (“Pensamiento-a-texto”), gran parte de las ICC están siendo diseñadas para traducir el habla consciente de los usuarios. Pero también es posible que puedan acceder a los pensamientos inconscientes de las personas, obteniendo eventualmente información sobre las posturas políticas de los consumidores, detalles personales sobre la vida de los usuarios, salud, ambiciones y miedos. Este escenario encendió las alarmas en una serie de organizaciones internacionales relacionadas con la protección de derechos de las personas, las que consideran que la materialización de las ICC abriría posibilidades a la auscultación y exposición pública de aquello que antes parecía ser el único reducto de la intimidad humana: el ámbito de los pensamientos, deseos, emociones, subconsciente y toda aquella información producida por la actividad neuronal. Dugan parecía prevenida sobre estos reparos en aquella demostración de 2017. Sin esperar que nadie se lo preguntara, tempranamente en su elocución pública advirtió que “no estamos hablando de decodificar tus pensamientos aleatorios, eso sería más de lo que a cualquiera de nosotros le interesaría saber y no tenemos el derecho a saber.” “Piénsenlo más bien así: toman muchas fotos y eligen compartir sólo algunas de ellas. Del mismo modo, tienen muchos pensamientos y eligen compartir solo algunos de ellos. Estamos hablando de elegir “esas” palabras, aquellas que ya decidieron compartir, enviándolas al centro del habla (*speech center*) de tu cerebro”, ejemplificó la representante de Facebook.

vi. Aplicaciones concretas en personas humanas

Casos de desarrollo industrial de ICC, como los recién expuestos, aún no cuentan con una fecha cierta para materializarse. Sin embargo, hoy existen variados desarrollos de dispositivos de lectura de neurodatos que están siendo puestos en práctica en personas humanas. Entre muchos otros, mencionamos a la *startup* italiana “Vibre” creó una ICC para conectar la mente de cualquier usuario con la tecnología. La información se extrae a través del análisis de la señal eléctrica producida por el cerebro, grabada por medio de pequeños dispositivos colocados encima de la frente⁶. Con la ayuda de *software propietario* (consistente en aquellos programas de autor definido que nieguen de alguna forma el libre acceso al código fuente, ya sea para modificarlo, estudiarlo o distribuirlo), Vibre analiza en tiempo real el estado mental de los usuarios como estrés, fluidez, concentración, atención y agrado.

NeuroPerform analiza el estado de flujo de los profesionales del deporte en las simulaciones de entrenamiento para mejorar su rendimiento general. *NeuroDesign* permite a la *startup* analizar las reacciones de los consumidores para comprender por qué toman ciertas decisiones durante una compra. *NeuroFrame* procesa las señales neuronales para reducir el agotamiento y la fatiga de los profesionales que trabajan. Sus productos están basados en una serie de investigaciones.⁷ Otras neurotecnologías aplicadas por las empresas pueden generar la toma de decisiones por los emplea-

dores, como es el caso de las empresas mineras de Chile, donde claramente la Constitución chilena, como se analizará más adelante, protege el derecho a la privacidad mental. No obstante, los empleadores están obteniendo información a través de la neurotecnologías de la que fácilmente pueden abusar. Como lo expresa Diane Jurgens, la oficial de tecnología del gigante minero BHP Billiton (que utiliza SmartCap para monitorear a los conductores de sus vehículos de cuatrocientas toneladas en su mina de cobre en Chile) que dijo: “No puedes engañar a este casco porque está mirando tu cerebro.”⁸

vii. Autoregulación: extender los beneficios y limitar los daños

El 19 de noviembre de 2020 el español Darío Gil, director de investigación de IBM, en su intervención al seminario sobre Interfaces Cerebro Computadora (Brain Computer Interfaces: Innovation, Security, and Society) de la Universidad de Columbia expuso con una inquietante reflexión: “Hoy nos conectamos haciendo click en nuestro computador desde nuestros escritorios... tal vez mañana será solo dándole una orden a nuestro cerebro.” Organizado por Rafael Yuste, Ken Shephard, el NeuroTechnology Center y la Universidad de Columbia, se presentaron las principales iniciativas de este tipo de dispositivos, tanto del ámbito público como del privado. Entre estas últimas, destacó no solo la propuesta de Facebook, sino también las de Kernel y su producto *Kernel Flow* y de CTRL Labs, que formaron parte del panel denominado “BCI in Industry” (“ICC en la Industria”), en la que dieron

6 Sitio web oficial: <https://vibre.io/es/>

7 Una de ellas, publicada en 2019 en el Journal Cognitive, Affective, & Behavioral Neuroscience, descubrió un método para identificar los momentos de distracción mental. Véase: <https://link.springer.com/article/10.3758/s13415-019-00745-9>

8 Sophie Chapman (2020). BHP Billiton Using Caps to Monitor Drivers’ Brainwaves. *Mining Digital*. Disponible en: <https://miningdigital.com/technology/bhp-billiton-using-caps-monitor-drivers-brainwaves> cit. por The Battle for Your Brain, Nita A. Farahany, 2023.

a conocer el estado de avance de sus proyectos de interfaz cerebro-computadora.

En la exposición de Facebook, titulada “Imagining a new interface: Hands-free communication without saying a word” (“Imaginando una nueva interfaz: comunicación a manos libres sin decir ni una palabra”), el director de investigaciones Mark Chevillet reafirmó lo anhelado por Dugan tres años atrás: el objetivo de la compañía es ser los primeros en llegar al mercado con la nueva tecnología de interacción social, una nueva interfaz que permita hacer lo mismo que hacemos hoy con nuestra interfaz de voz, pero sin tener que hablar en voz alta. “En lugar de eso, imaginar que hablamos”, señaló. Añadió que la forma en que lo están haciendo es midiendo la actividad cerebral y usando luz infrarroja para la concentración de oxígeno en el dedo, el mismo procedimiento que hace ya un tiempo se encuentra funcionando para realizar la identificación personal en trámites bancarios o médicos. Anticipándose a las preguntas sobre en qué medida la privacidad de las personas podría ser afectada con la implementación de estos dispositivos, aludió a los “principios de la innovación responsable” aplicados en el desarrollo de todas las tecnologías en la compañía de Mark Zuckerberg: (1) “Nunca sorprender a la gente”, (2) “Proporcionar controles que importen”, (3) “Tener en cuenta a todo el mundo y (4) “Poner a las personas en primer lugar.” Añadió que estos son los parámetros que guiarán el trabajo de los futuros proyectos de la plataforma, asegurando que “seguirán evolucionando en conjunto con la tecnología”, con tal de “extender los beneficios y limitar los daños.” Precisamente este es el punto en que se instala la controversia sobre las potenciales aplicaciones en el futuro próximo: ¿puede garantizar la industria que las personas seguirán controlando su privacidad mental? Posturas tan diversas como opuestas se han planteado al respecto.

II. Concepto sencillo sobre Neurotecnología

Las neurotecnologías son herramientas o dispositivos que pueden servir para hacer dos cosas, “medir la actividad de cerebro” o para “cambiar la actividad del cerebro”. Además, pueden ser dispositivos implantados o bien elementos no invasivos (gafas, casco, diadema, pulsera, etcétera), que a la vez pueden ser electrónicos o eléctricos, pueden ser chips, ópticos, magnéticos, acústicos, moleculares o químicos y utilizan cada vez más la inteligencia artificial (Yuste, 2023). La neurotecnología es importante porque el cerebro es el órgano que genera todas las actividades mentales y cognitivas de los seres humanos: memoria, emociones, imaginaciones, pensamientos, todo el comportamiento de las personas se produce por la función del cerebro. Es decir, toda la tecnología que puede acceder a la información mental y cambiarla, puede generar consecuencias: la neurotecnología tiene un importante impacto en la ciencia, se puede mapear el cerebro y comprender lo que ocurre, desarrollar una teoría científica del ser humano: a) Será un nuevo renacimiento en la historia de la humanidad, saber cuál es el origen de nuestros comportamientos, de nuestras decisiones, de todo lo que hacemos. b) Tiene un potencial clínico extraordinario, para entender la psicopatología y curar enfermedades cerebrales. c) Además de implicaciones comerciales, los datos cerebrales reflejan la actividad mental y con ello la industria está muy interesada para obtener, acumular y monetizar estos neurodatos (Yuste, 2023). En este sentido, las neurotecnologías son los métodos para grabar, interpretar o alterar la actividad cerebral (Yuste, Jared & Harrmann, 2021). En el centro de la neurotecnología se encuentran las interfaces cerebro computadoras (*Brain Computer Interfaces* “BCI”, por sus siglas en inglés), que son dispositivos que conectan el cerebro humano con una computadora u otro dispositivo que se encuentra fuera del cuerpo humano. La

literatura distingue dos tipos de dispositivos, aquellos *invasivos*, es decir, que se alojan dentro del cráneo humano; y, aquellos *no invasivos* que no tocan directamente el cerebro, sino que descansan sobre la cabeza humana, como cintillos o lentes (Yuste, Jared & Harrmann, 2021).

Los avances modernos de las neurociencias y las neurotecnologías han permitido desbloquear el cerebro humano y conocer aún más los procesos cerebrales y su relación con los estados mentales y el comportamiento observable (Ilenca, 2017). Tal es así, que las neurotecnologías ofrecen un enorme potencial en el campo médico para el tratamiento de trastornos neurológicos y mentales, como el Alzheimer, el Parkinson o la esquizofrenia. Incluso podría permitir que una persona amputada controle un miembro artificial a través del pensamiento. Es sabido que los trastornos cerebrales incluyen alteraciones neurológicas y mentales, algunos de los más difíciles como las discapacidades mentales y psicosociales o deterioro mental⁹, llamados así por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.¹⁰ En consecuencia, existe

la necesidad de proporcionar nuevos tratamientos y ofrecer mejores soluciones preventivas y terapéuticas a millones de personas que sufren de enfermedades neurológicas y mentales. Con este fin, mejorar nuestra comprensión científica de la función cerebral humana y desbloquear los enigmas patológicos de varios trastornos neurológicos y mentales resistentes al tratamiento, es una prioridad importante (UNESCO, 2021). Es evidente que el desarrollo de las neurotecnologías puede generar impactos positivos en la calidad de vida y salud de las personas.

Al mismo tiempo, los desarrollos en neurotecnología se aplican cada vez más en contextos fuera del área de la salud, en campos como la enseñanza, los juegos y el entretenimiento, donde el objetivo es influir en el cerebro de varias maneras, por ejemplo, a través de la “mejora de la memoria” o la “ingeniería cognitiva”. Es decir, si bien en un inicio las técnicas de la neurotecnología eran desarrolladas e implantadas en el contexto clínico médico o de la ciencia, en los años recientes, la neurotecnología se ha abierto al mercado con dispositivos para el consumo médico y no médico

9 “...Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General en su resolución 61/106, de 13 de diciembre de 2006, A/RES/61/106, art. 1.

10 Las personas con discapacidades mentales y psicosociales representan una proporción significativa de la población mundial. Millones de personas en todo el mundo tienen afecciones de salud mental y se estima que una de cada cuatro personas en todo el mundo expe-

rimentará una afección de salud mental en su vida. Casi un millón de personas mueren debido al suicidio cada año, y es la tercera causa de muerte entre los jóvenes. La depresión es la principal causa a la discapacidad en todo el mundo. Los problemas de salud mental, incluido el abuso del alcohol, se encuentran entre las diez principales causas de discapacidad tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. En particular, la depresión ocupa el tercer lugar en la carga mundial de morbilidad, y se proyecta que ocupe el primer lugar en 2030. *Departamento de Asuntos Económicos, Sociales y Discapacidad*, ONU. Obtenido de: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/issues/mental-health-and-development.html>

o recreacional, lo que ha provocado que, en la actualidad, la investigación de estas tecnologías no sólo se encuentre a cargo de los Estados, sino que se ha experimentado un fuerte aumento de la inversión privada, especialmente de compañías relacionadas con la tecnología y el entretenimiento. Así es que también se vinculan las neurotecnologías con el desarrollo de las tecnologías inmersivas, cuando las mismas tengan algún dispositivo que mida la actividad cerebral. Desde la Comisión Europea, advirtieron sobre el uso de tecnología inmersiva que no se están desarrollando uno sino muchos metaversos, como una nueva generación de plataformas ofrece posibilidades para que las personas interactúen de formas completamente innovadoras. No sólo con fines de entretenimiento, sino también para trabajar juntos, desarrollar la creatividad artística, hacer simulaciones de la vida real destinadas a intervenciones médicas, preservación cultural, protección ambiental o prevención de desastres y mucho más¹¹. Sin embargo, a pesar de que la neurotecnología tiene un evidente potencial para mejorar la condición humana, esta misma capacidad transformadora genera nuevos desafíos para todas las cuestiones éticas y regulatorias, sobre todo en el marco de la protección de los Derechos Humanos. Ahora, si bien todo esto puede parecer material para una novela de ciencia ficción, se observa que ya se está implementando su uso y que gradualmente será de uso generalizado, ya que, por primera vez enfrentamos la real posibilidad de que los pensamientos humanos sean decodificados o manipulados por el uso de la tecno-

logía (Yuste, Jared & Harrmann, 2021)¹². En este sentido, observamos que los nuevos adelantos tecnológicos están poniendo bajo una presión mucho más intensa a la infraestructura que se necesita para permitir y sostener que todos estos desarrollos sucedan sin que se vulneren los derechos humanos. Es evidente que los desarrollos de las neurotecnologías y de la inteligencia artificial manifiestan que se requiere contemplar determinadas precisiones regulatorias de parte de los Estados, siempre amparándose en los Tratados Internacionales de Protección de los Derechos Humanos que se encuentren vigentes.

III. ¿Derechos humanos en riesgo?

Todos estos avances son significativos en el ámbito científico y tecnológico, ya sea en materia de neurotecnologías, tecnologías inmersivas y cualquier desarrollo de tecnología emergente, entendiendo a esta última como aquella que sea innovadora, trascienda e impacte considerablemente en la esfera socioeconómica (Rotolo, Hicks y Martin, 2016)¹³. A todo esto, el impacto también se observa en derechos, particularmente en derechos humanos y es por eso que desde distintos sectores se comenzó a trabajar sobre la idea de generar mayores precisiones regulatorias en estas ma-

11 “Personas, tecnologías e infraestructuras: el plan de Europa para prosperar en el metaverso” DECLARACIÓN/22/5525. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5525 (*traducción propia*).

12 Así, por ejemplo, empresas del rubro han informado del desarrollo de un chip implantable en el cerebro humano que aumenta su capacidad mental y se ha confirmado la utilización de BCI en animales de laboratorio para controlar sus actuaciones. Por otro lado, el uso y desarrollo de las neurotecnologías en el ámbito militar y de vigilancia también ha sido reconocido por algunos Estados, aumentando con ello el riesgo de eventuales violaciones a los Derechos Humanos.

13 No obstante, en el presente artículo sólo nos referiremos a las neurotecnologías y tecnologías inmersivas (metaverso).

terías, contemplando la necesidad de *aggiornar* la legislación a estas nuevas realidades, siempre sobre la base de los tratados internacionales de derechos humanos que sostienen todos los sistemas de protección. El riesgo de todo esto es que pasemos de ser personas a marionetas. Más que un listado de violación de derechos, hay algo previo y fundamental y es el riesgo a que este tipo de tecnologías viole el derecho a “ser” una persona. Todos los derechos tienen un punto de partida, pero aquí lo que está en juego es justamente eso. Si una persona se transforma en un receptáculo, carece de significado todo lo demás. Existe la necesidad de codificar como así también de implementar el desarrollo progresivo. Hay normas que existen que van a ser afectadas por la implementación de este tipo de tecnologías, es necesario clarificar y desarrollar este derecho, que además de afectar la autodeterminación individual, puede llegar a ser una violación colectiva (Grossman, 2022). Como lo adelantamos, tanto los usos actuales de las interfaces cerebro-computadora como los proyectos que están siendo desarrollados por diversas iniciativas neurocientíficas han prendido las alarmas de las organizaciones observadoras de la protección de los derechos humanos en la era digital¹⁴.

14 Este debate sobre los neuroderechos, surge por el liderazgo de Rafael Yuste, neurocientífico que fue nombrado por Barack Obama para liderar la “Brain Initiative” en Estados Unidos. Es una iniciativa público-privada de investigación colaborativa, anunciada por la administración Obama el 2 de abril de 2013, con el objetivo de apoyar el desarrollo y la aplicación de tecnologías innovadoras que puedan crear una comprensión dinámica de la función cerebral. Véase: <https://www.braininitiative.org/>

i. Las preocupaciones del Morningside Group

Estos riesgos han sido evidenciados por la NeuroRights Initiative como “Las preocupaciones neuroéticas”: seguridad de los datos, transparencia, equidad, agencia humana, privacidad mental, bienestar y precisión (Yuste, 2017) que fueron publicadas en 2017 por un grupo de 27 científicos, expertos y académicos del Morningside Group. Este artículo fue clave para dar el impulso que se necesitaba para avanzar en el plano legislativo pues, lejos de plantear preocupaciones sólo desde una perspectiva académica, instaba con “carácter de urgencia” a avanzar lo más rápidamente posible en regulaciones que pudieran proteger la intimidad cerebral de las personas. En este sentido, se detectaron las principales problemáticas que consideraron se deben abordar respecto del desarrollo de estas tecnologías combinadas con la IA: a) Resguardar la privacidad y autonomía personal; b) Proteger la identidad y agencia (entendida esta última desde su acepción sociológica: habilidad de elegir nuestras acciones con libre albedrío); c) Regular la “aumento artificial” de capacidades cerebrales (que podría producir inequidades); d) Controlar los posibles sesgos de algoritmos o procesos automatizados de toma de decisiones.¹⁵ En cierta forma, sintetizaron las preocupaciones éticas que se venían discutiendo desde hace años en una agenda concreta que pudiera inspirar a los países, las empresas, y el mundo académico y científico para avanzar de manera urgente en la protección del santuario íntimo de la personalidad que es el cerebro humano.

15 Posteriormente, en 2021, se publicaron por parte de Rafael Yuste el documento “It’s Time for Neuro-Rights” y “Recommendations for Responsible Development and Application of Neurotechnologies”. Este último profundiza las recomendaciones efectuadas en el Documento de 2017.

ii. Los neuroderechos

Por estas razones, aquel artículo sobre las prioridades éticas del Morningside Group se constituyó en la punta de lanza de una cruzada internacional que sigue vigente hasta hoy y que busca anticiparse a los rápidos avances que se están haciendo en materia científica y tecnológica. Las preocupaciones expresadas, como lo anticipamos, son principalmente cuatro.

a. Privacidad mental: La primera de las prioridades éticas planteadas por el Morningside Group se relaciona con el resguardo de la privacidad mental y el consentimiento, especialmente por los avances de las tecnologías que permiten la lectura de datos cerebrales. Esto podría poner en riesgo la intimidad de nuestros pensamientos y limitar la posibilidad de que podamos entregar consentimientos informados respecto de la información neuronal que está siendo utilizada por los *neurodispositivos*. Especial preocupación reviste para el Morningside Group el uso de estas tecnologías con fines de *marketing*, publicidad y venta de servicios, tales como calcular primas de riesgos por parte de compañías de seguros o el seguimiento que se puede hacer a las personas por parte de *hackers*, empresas o agencias de gobierno. Para reducir estos riesgos propone, entre otras cosas, el desarrollo de procedimientos que impliquen el consentimiento de las personas para compartir datos neuronales y que especifiquen los fines, propósitos y tiempo durante el cual serán utilizados los datos neuronales, así como las medidas de seguridad adoptadas para su protección. Señala que “para limitar este problema, proponemos que la venta, transferencia comercial y el uso de datos neuronales deben ser estrictamente regulados”, sugiriendo que esta regulación podría ser análoga a la que existe respecto de la prohibición de venta de órganos humanos. Es sabido que numerosos autores han puesto el acento

sobre la importancia del consentimiento en lo referido al resguardo de la privacidad de las personas ante los riesgos suscitados por las nuevas tecnologías.

b. Agencia e identidad: Un segundo grupo de preocupaciones señaladas como prioridades éticas por el Morningside Group se relacionan con la agencia, entendida como la capacidad de elegir nuestras propias acciones, y la identidad, las que se ha constatado que pueden ser alteradas por estas tecnologías. En la práctica, se concreta en cambios emocionales y en la percepción de cambio de la identidad personal, lo que puede tener serias implicancias desde el punto de vista de la responsabilidad personal, tanto a nivel legal como moral. “Si las personas pueden controlar los dispositivos a través de sus pensamientos a grandes distancias o si varios cerebros están conectados para trabajar en colaboración, nuestra comprensión de quiénes somos y dónde estamos actuando se verá alterada”. Por ello, plantean también la necesidad de que las personas sean informadas sobre los posibles efectos cognitivos y emocionales de las neurotecnologías. Justamente para proteger esta identidad humana y la capacidad de elegir sus acciones, el grupo de científicos y académicos del Morningside Group propuso la protección a nivel internacional de estos derechos humanos.

c. El “mejoramiento” humano: el Morningside Group ha advertido sobre los riesgos asociados a las neurotecnologías destinadas a aumentar o potenciar capacidades cognitivas, que podrían, por ejemplo, ampliar la resistencia física y psicológica, las capacidades sensoriales o mentales, alterando, de este modo, la percepción de las normas sociales. Teniendo en consideración este riesgo, ha resultado evidente para los expertos que hay que hay que fijar límites. Si bien reconocen los efectos positivos desde el punto de vista

médico y la posibilidad de conseguir una mejor comprensión del desarrollo de la humanidad, el problema es quién va a tener ese conocimiento y para qué lo va a utilizar. En este sentido, el Morningside Group ha declarado su preocupación por los posibles usos militares de estas tecnologías, planteando la necesidad de que se generen pautas, tanto a nivel nacional como internacional, para establecer límites a las neurotecnologías de aumento mental, de la misma manera que está sucediendo con la edición del genoma humano. Darpa ha sido una de las principales impulsoras de la iniciativa Brain. Según publicó el diario *El País* el 15 de agosto de 2020, se estima que ha invertido 15,8 millones de dólares tan sólo para fabricar un chip de ICC que permitiría aumentar las capacidades cognitivas de los soldados en el campo de batalla. Actualmente, son numerosos los proyectos de desarrollo de neurotecnologías de lectura de neurodatos impulsados por esta división militar.

d. Discriminación: el Morningside Group también identificó riesgos de sesgos y discriminaciones en el uso de estas tecnologías, especialmente por su vinculación con los mecanismos de inteligencia artificial utilizados para decodificar la información cerebral. Esto podría llevar a privilegiar a ciertos grupos y perjudicar a otros y, en cierta forma, a generar ciudadanos de primera y segunda clase.

En definitiva, los expertos del Morningside Group establecieron el riesgo de sesgo y discriminación como prioridad ética, en tanto han reconocido el profundo impacto de las ICC en los derechos de igualdad y la libertad de expresión.

IV. Iniciativas para minimizar el impacto de las neurotecnologías en los derechos humanos

i. Estándares internacionales sobre neuroderechos

a) Trabajos a nivel Regional Interamericano

El 11 de agosto de 2021, el Comité Jurídico Interamericano de la OEA aprobó la “Declaración sobre Neurociencia, Neurotecnologías y Derechos Humanos: Nuevos Desafíos Jurídicos para las Américas”, que se constituyó en la primera de su tipo a nivel mundial¹⁶, en uno de sus apartados deja en claro la Declaración que no existen regulaciones específicas, por lo cual es indispensable realizar un llamado a los actores para que presten atención y queden a salvo los derechos humanos de las personas ante el vertiginoso desarrollo tecnológico: “La ausencia de regulaciones específicas de las neurotecnologías, así como sus alcances e impactos, genera un riesgo de manipulación ilegítima de emociones, sentimientos y decisiones desde quienes produzcan estas tecnologías y/o controlen los grandes sistemas de inteligencia artificial (IA) que decodifican la información neuronal. Asimismo, el uso de estas neurotecnologías puede llegar a romper la última frontera natural de la persona, su intimidad mental, y con ello afectar la dignidad e identidad de cada ser humano.” En este sentido, la Declaración advierte que los avances de la neurociencia y el desarrollo de las neurotecnologías requieren de una reflexión profunda por parte de todos los sectores involucrados, y solicita la adopción de medidas concretas a cada uno de los actores que permitan que estas

16 CJI/DEC. 01 (XCIX-O/21). Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-DEC_01_XCIX-O-21.pdf

innovaciones contribuyan al bienestar común. Tal es así que hace un llamado esencial a involucrarse en la protección de los derechos a los Estados, al sector privado, la academia y el mundo científico. Asimismo, la misma Declaración propone continuar el tratamiento de este tema en la agenda de trabajo del Comité Jurídico Interamericano de la OEA y desarrollar en mayor profundidad estas preocupaciones mediante un documento de Principios interamericanos en materia de neurociencias, neurotecnologías y Derechos Humanos, con el objetivo que pueda establecer estándares internacionales que contribuyan a orientar y armonizar las regulaciones nacionales necesarias en esta materia. A partir de entonces, se llevaron adelante los trabajos preparatorios, junto al Comité de Expertos que había colaborado en la redacción de la Declaración¹⁷, para profundizar el trabajo y generar principios mínimos para recomendar a los Estados el tratamiento de las neurotecnologías.

El 21 de junio de 2022, se llevó adelante una audiencia pública ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a pedido de un grupo de expertos y expertas que tuvieron por meta principal la de identificar los desafíos, impactos, riesgos y eventuales vulneraciones a los Derechos Humanos que genera -o podría llegar a generar- el uso desregulado de las neurotecnologías, tanto de parte de los Estados como de los privados, en el ámbito de la salud de las personas. Asimismo, se pretendió mostrar y compartir recomendaciones para no incurrir en conductas riesgosas para los Derechos Humanos.¹⁸ Luego, el 25 de agosto de

2022, el Comité Jurídico Interamericano de la OEA aprobó un segundo informe de avance denominado “Proyecto de Principios Interamericanos en materia de Neurociencia, Neurotecnologías y Derechos Humanos.”¹⁹

Finalmente, el 9 de marzo de 2023, el Comité Jurídico Interamericano aprobó el documento sobre *Principios Interamericanos en materia de neurociencias, neurotecnologías y derechos humanos*²⁰. El desarrollo de estos Principios, es el resultado de un trabajo de análisis de las normas y estándares internacionales que

sidad de Columbia, la Fundación Kamanau, la Red Pro Bono de las Américas, y Fundación Ronda, en conjunto con un grupo de expertos y expertas, de distintas nacionalidades y profesiones ligadas al mundo de la ciencia y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, quienes participaron en la elaboración de un documento para las Américas que diera cuenta de los desafíos e impactos de las neurotecnología en los Derechos Humanos y, en especial, en los neuroderechos. 184° periodo de sesiones de la CIDH. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=-JdUHDlXgdE>

19 Proyecto de Principios Interamericanos en materia de Neurociencias, Neurotecnologías y Derechos Humanos. Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-doc_673-22_rev1_ESP.pdf Este informe fue la base de un proceso de consulta para los Estados, además de una consulta pública abierta, donde se recibieron aportes que fueron siendo volcados al documento.

17 El Comité de Expertos está integrado por: Eduardo Bertoni, Ciro Colombara, Francesca Fanucci, Verónica Hinestroza, Amelie Kim Cheang, Tomás Quadra Salcedo, Moisés Sánchez, Silvia Serrano Guzmán y Rafael Yuste.

18 La presente solicitud de audiencia fue efectuada por la Neuro Rights Initiative de la Univer-

20 Principios Interamericanos en materia de neurociencias, neurotecnologías y derechos humanos CJI/RES. 281 (CII-O/23) corr.1. Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-RES_281_CII-O-23_corr1_ESP.pdf

ya se encuentran vigentes y son exigibles para los Estados. En este caso, se otorga de mayores precisiones sobre la materia específica del desarrollo de las neurotecnologías, para adelantarse y combatir cualquier situación que tienda a vulnerar los derechos humanos de las personas, el documento establece 10 Principios:

Principio 1: Identidad, autonomía y privacidad de la actividad neuronal

Se aclara en los comentarios del principio que el uso de neurotecnologías puede, en ciertos casos, conllevar a que la persona se comporte de una manera no alineada con su personalidad. Así, este principio tiene como premisa fundamental la preservación de la identidad individual frente a cualquier intervención neurotecnológica. Asimismo, se advierte en el principio que, aun cuando la neurotecnología tiene el potencial para impactar en derechos humanos, tales como, la dignidad, la privacidad, la autodeterminación, entre otros, en el sistema internacional de los derechos humanos no existen instrumentos vinculantes para los Estados que, expresamente, reconozcan y protejan los derechos y libertades del mal uso de estas nuevas tecnologías, desde ahí que este principio contempla su importancia y su vinculación con tales derechos humanos.

Principio 2: Protección de los Derechos Humanos desde el diseño de las neurotecnologías

Teniendo presente las regulaciones actualizadas en materia de privacidad, se contempló la necesidad que las garantías de protección en materia de neurotecnologías también sean desde el diseño y por defecto. Es decir, cuando se expresa la importancia de garantizar la protección y el respeto a los derechos humanos a partir del diseño, implica que se tomen todas las medidas necesarias para cumplir con los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos desde que se comiencen a diseñar las neurotecnologías hasta

su despliegue definitivo, evaluación, comercialización y uso.

Principio 3: Los datos neuronales como datos personales sensibles

Este principio busca brindar de mayor protección a la información cerebral, por eso los responsables del tratamiento y uso de los datos neuronales deberán adoptar medidas de privacidad y de seguridad reforzadas.

Principio 4: Consentimiento expreso e informado de los datos neuronales

Es necesario otorgar consentimiento para autorizar la intervención neurotecnológica, ya sea por cuestiones de salud, de defensa, como de entretenimiento. Es la base de legitimidad, y cualquier persona que desee hacerlo debería tener la capacidad de manifestar de una manera consciente, deliberada e informada si autoriza o no la realización de dicha intervención neurotecnológica y poder revocar dicha autorización. Lo importante que destaca este principio es que siempre este consentimiento debe ser expreso, nunca tácito.

Principio 5: Igualdad, No Discriminación y Acceso equitativo a las neurotecnologías

Los principios 5 y 6 se refieren al concepto de igualdad y no discriminación, garantizar un trato equitativo en todo el proceso del desarrollo. Acá entra un concepto clave en este tipo de implementaciones tecnológicas que es el de sesgos. En este caso, debería garantizarse la no discriminación de categorías que históricamente han sido objeto de discriminación: raza, color, género, nacionalidad, religión, condición social, entre otras.

Principio 6: Aplicación terapéutica exclusiva respecto al aumento de las capacidades cognitivas.

Es necesario garantizar el acceso equitativo a las neurotecnologías y evitar el aumento de las desigualdades, especialmente respecto a los grupos más vulnerables. Sobre esto último es necesario establecer límites claros y ejercer un control reforzado sobre el aumento de las capacidades cognitivas.

Principio 7: Integridad neurocognitiva

Esta garantía es fundamental en la protección de los derechos humanos y se fundamenta en todo el marco que dan los tratados internacionales al concepto de integridad personal. Es decir, se deben brindar garantías de protección y seguridad ante posibles alteraciones, manipulaciones y/o modificaciones de la información cerebral, sobre todo, teniendo en cuenta nuevas formas de neurocriminalidad, esto es, frente al uso de intervenciones neurotecnológicas para fines criminales o delictivos.

Principio 8: Transparencia y Gobernanza de las neurotecnologías

Tomando en cuenta los principios de Transparencia y Gobernanza, se estableció un principio para promover estrategias para una eficiente gobernanza de las neurotecnologías, con el objetivo de minimizar riesgos tecnológicos asociados a las mismas. Es por eso, que se propone que tanto los poderes públicos como los entes privados establezcan medios que permitan revelar periódicamente información sobre cómo se han tomado las decisiones para la adopción de estas tecnologías y los eventuales riesgos que puedan significar para los ciudadanos.

Principio 9: Supervisión y fiscalización sobre neurotecnologías

Con el objetivo de minimizar los riesgos e impactos negativos en los derechos de las per-

sonas se propone que se realicen controles de supervisión y fiscalización sobre las neurotecnologías. Como medio para promover una innovación neurotecnológica responsable y segura.

Principio 10: Acceso a la tutela efectiva y acceso a remedios asociados al desarrollo y uso de las neurotecnologías

Este último principio contempla el acceso a la justicia ante eventuales vulneraciones en el uso de las neurotecnologías. Asimismo, prevé que se establezcan procedimientos legales para acceder a remedios y posibles reparaciones ante la vulneración de derechos.

Se destaca que el documento aprobado por el Comité Jurídico Interamericano de la OEA, en uno de sus apartados resolvió:

Mantener el tratamiento de este tema en su agenda de trabajo, considerando los especiales impactos de las neurotecnologías sobre los grupos más vulnerables de la sociedad y teniendo presente que existe la necesidad de profundizar y avanzar en las implicancias de las tecnologías inmersivas y digitales, así como de las tecnologías emergentes basadas en inteligencia artificial, de forma particular con relación a los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como de personas con discapacidad, personas adultas mayores y las personas privadas de la libertad, que requieren una especial protección.

Este mandato para continuar profundizando sobre el tema, genera mucha expectativa a nivel regional. Sobre todo, porque se vincularán las neurotecnologías con el desarrollo de las tecnologías inmersivas, como las emergentes basadas en inteligencia artificial. Un campo amplio para indagar y establecer estándares internacionales, sobre todo teniendo en cuenta los sectores más vulnerables.

b) Avances en el ámbito Universal

En el último tiempo, varias organizaciones internacionales han comenzado a trabajar sobre

el tema del impacto de la neurotecnología en la vida de las personas. Tal es así que observamos que en su “Recomendación sobre innovación responsable en neurotecnología”, de 2019, la OCDE define la neurotecnología como “dispositivos y procedimientos utilizados para acceder, monitorear, investigar, evaluar, manipular y/o emular la estructura y función de los sistemas neuronales de personas físicas”²¹ que, entre otros puntos, menciona la necesidad de salvaguardas a la información mental.

En 2020, se publicó el borrador del Comité Internacional de Bioética de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (“UNESCO”) sobre *“Cuestiones Éticas de la Neurotecnología”*, que en sus conclusiones afirma la necesidad de dar un marco al desarrollo de las mismas desde los derechos humanos, avanzando en algunas definiciones conceptuales.²² A propósito, resaltamos también las orientaciones que expresó la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación a la utilización de la Inteligencia Artificial (IA) donde precisó que los pacientes y las comunidades deben tener la seguridad de que sus derechos e intereses no estarán subordinados a los poderosos intereses comerciales de las empresas tecnológicas ni al interés de los gobiernos en la vigilancia y el control social. Asimismo, relató en la misma guía sobre “Ética y gobernanza de la inteligencia artificial en el ámbito de la salud” que es necesario que el potencial de la IA de detectar riesgos para la salud de los pacientes o la comunidad se incorpore en los sistemas de salud de una manera que promueva la autonomía y la dignidad humanas y no desplace a las per-

sonas del centro de la toma de decisiones en el ámbito de la salud²³.

Por otra parte, el informe del Secretario General de la ONU de septiembre de 2021 ‘Nuestra agenda común’, la neurotecnología se menciona como un tema de derechos humanos fronterizo que hace necesaria la actualización o la clarificación del marco y los estándares de derechos humanos aplicables con miras a prevenir daños en los espacios digitales o tecnológicos²⁴. Es decir, el informe mira hacia los próximos 25 años y representa la visión del Secretario General sobre el futuro de la cooperación mundial. Este documento nace de una solicitud de los Estados de proveer recomendaciones para promover una agenda común global y responder a los retos actuales y futuros. Entre ellos, se mencionan los desafíos que representan los temas frontera, como las neurotecnologías.

Asimismo, en diciembre de 2021 se publicó el informe del Comité Internacional de Bioética de la UNESCO sobre cuestiones éticas y neurotecnología que expresó²⁵:

“Ahora bien, aunque existen marcos legales para proteger la vida privada de los consumidores, en lo que respecta a los riesgos éticos que pueden entrañar las neurotecnologías el vacío jurídico es prácticamente total. El sistema exis-

23 Ética y gobernanza de la inteligencia artificial en el ámbito de la salud: orientaciones de la OMS. Resumen [Ethics and governance of artificial intelligence for health: WHO guidance. Executive summary]. Organización Mundial de la Salud, junio 2021. Disponible en: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240029200#.YNmue-9sQAK>. linkedin

21 Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0457>

22 Disponible en: UNESCO report draft.pdf - Google Drive

24 Informe del Secretario General, septiembre de 2021, párr. 35.

25 Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378724>.

tente de protección de los derechos humanos no llega a abarcar todos los aspectos propios de las neurociencias, como la confidencialidad mental o el libre albedrío...”²⁶.

Destacamos además, el informe publicado en 2022 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos: “El derecho a la privacidad en la era digital”²⁷ se destaca lo siguiente:

“Párr. 53. El presente informe proporciona un panorama de varias áreas claves en las que el derecho a la privacidad en el ámbito digital actualmente está siendo amenazado [...] Igualmente, las implicaciones para los derechos humanos de los sistemas de identidad digital y los diversos usos sobre los casos de biometría, son poco conocidos, a pesar de su despliegue mundial. Por otra parte, el penetrante seguimiento de los usuarios de Internet por parte de innumerables empresas, como anunciantes, financieras instituciones y “data brokers”, requieren mucha más atención en las discusiones sobre derechos humanos internacionales [...] Las formas de violaciones a la privacidad y sus abusos afectan a las personas marginadas y a las personas en situación de vulnerabilidad y todo eso deben explorarse y comprenderse más profundamente. Los fenómenos emergentes, como el im-

pulso de adopción generalizada de blockchain, tecnologías de realidad virtual y expandida y el desarrollo de una neurotecnología cada vez más poderosa, debe seguirse muy de cerca.”²⁸

Asimismo, durante su 28ª sesión, en agosto de 2022, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de la ONU discutió una propuesta de investigación titulada: “Evaluación del impacto de la neurotecnología en los derechos humanos: hacia el reconocimiento de los ‘neuroderechos.’”²⁹ Finalmente, el 6 de octubre de 2022, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó por consenso la resolución A/HRC/51/L.3 sobre “Neurotecnologías y Derechos Humanos.” Con ello, se iniciará un estudio de los impactos, oportunidades y desafíos de la neurotecnologías, y se generará un proceso consultivo con actores estatales, multilaterales, sector privado y sociedad civil. Esta iniciativa fue impulsada por las delegaciones de Chile, Singapur y Grecia³⁰.

26 Recomendaciones del Comité Internacional de Bioética de la UNESCO. Disponible en: <https://www.unesco.org/es/articles/recomendaciones-del-comite-internacional-de-bioetica-de-la-unesco>

27 Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos: “El derecho a la privacidad en la era digital” (2022). Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/442/29/PDF/G2244229.pdf?OpenElement> (traducción propia)

28 Consejo de Derechos Humanos 51º período de sesiones 12 de septiembre - 7 de octubre de 2022. Puntos 2 y 3 del orden del día Informe anual de las Naciones Unidas Alto Comisionado para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y el secretario general.

29 Assessing the human rights impact of neurotechnology: towards the recognition of ‘neurorights’ (prepared by Milena Costas Trascasas) (8-12.8.2022) Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/advisorycommittee/session28/2022-09-07/A_HRC_AC_28_2_AdvanceEditedVersion.docx.

30 Entre los antecedentes que motivaron esta iniciativa, se mencionaron los avances a nivel iberoamericano y la reforma constitucional chilena sobre protección a la actividad e in-

c) Iniciativas europeas

Destacamos el impulso del Comité de Bioética del Consejo de Europa que publicó un Plan de acción estratégico sobre derechos humanos y tecnología en biomedicina. El plan establece en uno de sus apartados que se deben incorporar los derechos humanos en el desarrollo de tecnologías que tienen una aplicación en el campo de la biomedicina (COE, 2019). En este sentido, sostiene el plan de acción que los desarrollos en neurotecnologías, como la estimulación cerebral profunda, las interfaces cerebro-computadora y redes neuronales artificiales, no solo plantean la posibilidad de una mayor comprensión y seguimiento, sino también el control del cerebro humano, lo que plantea problemas de privacidad, autodeterminación personal y discriminación (COE, 2019). Como una de las acciones se proponen evaluar la pertinencia y la suficiencia del marco de los derechos humanos existentes para abordar los problemas planteados por las aplicaciones de neurotecnologías, o si se necesitan considerar y regular temas relacionados con la libertad cognitiva, la privacidad mental y la integridad mental (COE, 2019).

Por otra parte, en febrero de 2020 la Comisión Europea publicó el “Libro Blanco sobre la inteligencia artificial: un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza”³¹, en el que se definieron las opciones que existen para compatibilizar los desarrollos en IA con la mitigación de los riesgos de ciertos usos de estas tecnologías. Esta propuesta convocó también el interés entre los actores vinculados a las neurotecnologías, por la profunda conexión que existen entre éstas y la IA. En espe-

cial, llamaron la atención sus contenidos sobre riesgos de discriminación y las referencias a las alteraciones de comportamiento que pueden inducir.

Por último, se observan incipientes avances a nivel europeo en relación a establecer determinadas pautas para el metaverso, como tecnología inmersiva, como una nueva forma de espacio virtual. Es por ese motivo que consideraron que para regular y fomentar el metaverso deben contemplarse en los mundos virtuales tres aspectos: personas, tecnologías e infraestructura³². Entendiendo que en este nuevo entorno virtual se deben incorporar valores desde el principio. “La gente debe sentirse segura en los mundos virtuales como lo hacen en el real”. Las tecnologías inmersivas y la realidad virtual están en el corazón de este fenómeno. La Comisión Europea ha estado sentando las bases para estructurar este ecosistema³³.

Finalmente, UNESCO convocó a una reunión que se desarrollará en el mes de julio de 2023 en su sede en París, en la cual se debatirá la posibilidad de generar un marco de regulación global de las neurotecnologías, de forma

formación cerebral. Véase: A_HRC_51_L.3 (ohchr.org)

31 Véase: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0065>

32 “Personas, tecnologías e infraestructuras: el plan de Europa para prosperar en el metaverso” DECLARACIÓN/22/5525. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5525 (*traducción propia*).

33 Asimismo, en los nuevos espacios virtuales, la cantidad de datos que se intercambian y que se recopilan a través de estas tecnologías crece en mayor magnitud. En efecto, las transacciones comerciales están aumentando rápidamente e incluyen nuevos sistemas de pago (digitales, criptográficos o tradicional) y formas de identificación y propiedad (identificadores únicos, NFT y *blockchain*). DECLARACIÓN/22/5525.

similar a como estableció la Declaración Universal sobre el Genoma Humano en 1997³⁴.

d) Influencia de los neuroderechos en algunos Estados

En este apartado, se describirán algunos de los proyectos que se han desarrollado en algunos Estados en materia de neuroderechos, algunos en etapas muy incipientes.

En Chile, en octubre de 2019, por iniciativa de la Comisión del Futuro del Senado y el compromiso del Presidente de la República, fueron ingresados a debate legislativo dos proyectos de ley que buscaban regular la protección de los neuroderechos. Por un lado, se buscó una reforma constitucional (Boletín 13827-19). Y, por el otro, un proyecto de ley más detallado (Boletín 13828-19). Respecto de la reforma constitucional fue aprobada y publicada en el diario oficial el 25 de octubre de 2021 (ley 21.383) y agregó un nuevo inciso en el artículo 19 N°1 el cual señala que:

“El desarrollo científico y tecnológico estará al servicio de las personas y se llevará a cabo con respeto a la vida y a la integridad física y psíquica. La ley regulará los requisitos, condiciones y restricciones para su utilización en las personas, debiendo resguardar especialmente la actividad cerebral, así como la información proveniente de ella”.

En cuanto al proyecto de ley sobre neuroprotección, continúa en la actualidad en debate legislativo. Por otra parte, resulta interesante destacar la creación de la Carta de Derechos Digitales, en el año 2020 en España. Donde se desarrolló un proceso participativo para su elaboración que, particularmente, en su sección XXIV la Carta aborda a los derechos digitales

en el empleo de las neurotecnologías. La Carta de Derechos Digitales advierte la necesidad de una regulación específica que establezca condiciones, límites y garantías en la implementación de neurotecnologías. Garantizar, entre otros derechos, la identidad, a la autodeterminación, la integridad, la igualdad y no discriminación y asegurar la confidencialidad y seguridad de los datos (Carta Derechos, 2020).

En México, se avanzó en la creación de una “Carta de Derechos de la Persona en el Entorno Digital”, de la Coordinación de Datos Personales del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Esta carta incorpora en su capítulo VII a los neuroderechos, estableciendo pautas para la preservación de la identidad digital, la privacidad de los datos neuronales, la no interferencia de las neurotecnologías en la autonomía personal y libertad de decisión. Además, incluye el principio de la equidad en el acceso al mejoramiento de la capacidad cerebral.

En Brasil, por su parte, se presentó en el Senado Federal, una propuesta de enmienda constitucional N°29, de 2023. La iniciativa pretende incluir entre los derechos y garantías fundamentales, a la protección de la integridad mental y la transparencia algorítmica. Además, en la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley N° 1.229/2021, propone la modificación de la Ley General de Protección de Datos Personales (LGPD) e incluye la conceptualización los datos neuronales y regula su protección.

V. Oportunidades de la democracia

i. La protección de los derechos humanos en los marcos regulatorios vigentes

El marco protectorio de derechos humanos a nivel universal y regional es sumamente abundante. Su desarrollo se nutre de largas luchas históricas sobre las cuales se asientan principios y reconocimientos de derechos fun-

34 UNESCO (6 de junio 2023). “Es urgente establecer un marco ético sobre neurotecnología a escala internacional.” Véase: <https://news.un.org/es/story/2023/06/1521747>

damentales que rigen la vida cotidiana de los Estados democráticos actuales. No obstante, se plantea el interrogante acerca de si dichos marcos regulatorios sobre protección de derechos humanos son suficientes para enfrentar estas nuevas fronteras jurídicas sobre las que la ciencia nos alerta. En este sentido, sobre todo lo expuesto anteriormente, no quedan dudas sobre la necesidad que cualquier regulación que se establezca debe tener asiento en las bases de los principios ya vigentes. No obstante, ello no quiere decir que con lo hoy contamos es insuficiente. Todo lo contrario. Los principios básicos y fundamentales como son la integridad, la dignidad y la privacidad, son derechos inalienables y vigentes. En este sentido, es claro que no se pretende modificar ninguno de los tratados internacionales vigentes.

Tenemos un robusto sistema de derechos humanos que está vigente en los países democráticos para hacer frente a concretas vulneraciones, de eso no tenemos dudas. Por otra parte, varios de los países democráticos de la región cuentan con legislación específica en materia de protección de datos personales.³⁵ A nivel regional el Comité Jurídico Interamericano aprobó una serie de Principios que sirven a los Estados para actualizar su legislación en materia de protección de Datos Personales³⁶, como así también existen disposiciones y recomendaciones de la red Iberoamericana de

Protección de Datos³⁷ que asientan principios de referencia para los Estados.

Por otra parte, a nivel europeo, se cuenta con el Reglamento general de protección de datos, conocido por sus siglas RGPD, este reglamento es muy importante en lo que respecta al tratamiento de los datos y su protección³⁸ y cada país fue adaptando su legislación a los mandatos de este reglamento, por lo que en los últimos años se vivió un importante movimiento de reformas y adaptaciones legislativas en este sentido en Europa.

Ahora bien, todas estas regulaciones concretas en protección de datos no incluyen principios que contemplen la protección de los neurodatos como datos en sí. No obstante, una interpretación razonable nos haría concluir que la obtención de estos datos merece la protección de las leyes de datos personales, como mínimo estándar de protección. Además, claro, de lo que observamos al inicio de este apartado, la protección más amplia de los conceptos ya asentados como integridad, dignidad y privacidad.

ii. Necesaria regulación en materia de neurotecnologías

Creemos que es necesario avanzar sobre determinados parámetros establecidos por la ciencia, para redefinir conceptos novedosos y evitar riesgos en las interpretaciones sobre la protección y garantía de los derechos humanos de las personas. Como lo adelantamos, los Tratados Internacionales vigentes establecen conceptos que son incuestionables para el de-

35 Regulación Protección de Datos Personales en Latinoamérica - Mapa interactivo. Disponible en: <https://golegalcr.com/regulacion-proteccion-de-datos-personales-latinoamerica/>

36 Principios Actualizados sobre la Privacidad y la Protección de Datos Personales. Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/Publicacion_Proteccion_Datos_Personales_Principios_Actualizados_2021.pdf

37 Estándares de Protección de Datos Personales para los Estados Iberoamericanos 2017. Disponible en: <https://www.redipd.org/es/documentos/estandares-iberoamericanos>

38 Reglamento general de protección de datos (RGPD). Disponible en: https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu_es

recho. Sin embargo, dejar estas cuestiones libradas a la interpretación de las empresas en la autoregulación de sus términos y condiciones, es un riesgo al que los Estados no pueden someterse. Entendiendo que lo que está en juego son cuestiones muy delicadas, como lo son las posibilidades de mejorar la capacidad cognitiva, intervenir en los datos cerebrales de terceros, controlar emociones, entre muchas otras cuestiones absolutamente sensibles para la integridad personal, la dignidad y la protección de la privacidad de las personas. En este sentido, queda demostrado que los principios de derechos humanos dan un marco protectorio que necesariamente debe ser observado por los Estados. En este tema, es deseable que además puedan establecerse regulaciones específicas de acuerdo a las directrices que se fueron desarrollando a nivel regional. No obstante, dejaremos algunos interrogantes que entendemos son clave para analizar y poder delinear regulaciones sobre de neurotecnologías en los Estados. En este sentido, si se contempla fortalecer las leyes de protección de datos personales de los Estados, incluyendo a los neurodatos como datos sensibles, ¿ello será suficiente para que adquieran máxima protección en cesión, seguridad y transferencia de datos? Además, si reconociendo los estándares regionales las leyes de los Estados promueven un rol activo del propio Estado para que genere medidas previas de evaluaciones de impacto ante desarrollos de neurotecnologías, ¿serán necesarias nuevas autoridades de aplicación y control? ¿O son suficientes las autoridades de protección de datos que general las leyes actuales?

Es tarea ahora de los propios Estados, de anticiparse a estas preocupaciones y prestar especial atención al desarrollo de estas tecnologías mediante regulaciones que ofrezcan salvaguardas suficientes para que su desarrollo e implementación progresiva no constituyan amenazas a los derechos y libertades protegidos en el marco jurídico interamericano, tal como lo expresa la Declaración Interameri-

cana sobre Neurociencias, Neurotecnología y Derechos Humanos. Además, debe existir el compromiso de parte de los sectores privados de las industrias involucrados para cumplir con la responsabilidad de implementarlo. Como así también desde la academia acompañar con la enseñanza, la investigación y la reflexión sobre los nuevos desafíos que habrá por delante.

Es evidente que los neurodatos irrumpen el escenario jurídico planteando numerosos interrogantes. Conjugarán los criterios que establecen los recientes estándares regionales en materia de neurotecnologías sobre los límites en los cuales los Estados garantizarían de protección a los derechos humanos. Todos los razonamientos deberían tomarse en consideración por las regulaciones que se desarrollen en el futuro. En este sentido, esta nueva forma de vivir (Farahany, 2023) está poniendo bajo una presión mucho más intensa la infraestructura regulatoria que se necesita para permitir y sostener que todos estos avances sucedan sin que se vulneren los derechos humanos. Es evidente que los desarrollos de las neurotecnologías y la IA exigen precisiones normativas de parte de los Estados, que —a su vez— necesitan ampararse en los Tratados Internacionales de Protección de los Derechos Humanos y las normas nacionales vigentes.

Tenemos grandes desafíos por delante para generar escenarios confiables en el desarrollo de estas nuevas tecnologías, sobre todo las tecnologías inmersivas que utilizan neurotecnología e IA. Es urgente que se establezcan reglas claras y que los derechos de las personas más vulnerables estén particularmente amparados, como son los niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, géneros y disidencias y personas mayores de edad.

Referencias bibliográficas

Carta Derechos (2020). *Carta de Derechos Digitales*. Disponible en: <https://www.la-moncloa.gob.es/presidente/actividades/>

- Documents/2021/140721-Carta_Derechos_Digitales_RedEs.pdf
- COE, C. d. (2019). *Strategic Action Plan on Human Rights and Technologies in Bio-medicine (2020-2025)*. Consejo de Europa. Disponible en: <https://rm.coe.int/strategic-action-plan-final-e/1680a2c5d2>
- Farahany, N. A. (2023). *The Battle for your Brain*. New York: St. Martin's Publishing Group.
- Grossman, C. (2022). Neuroderechos en la sociedad del metaverso ¿Qué están haciendo los Organismos Internacionales? Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=fdNC7HSHfSg>
- Ilenca, M. A. (2017). Towards new human rights in the age of neuroscience and neurotechnology. *Life Science and Policy*. 13, 5: 2-14.
- Rotolo, D., Hicks, D. y Martin, B. (2016). What Is an Emerging Technology? *SPRU Working Paper Series*.
- UNESCO (2021). *Cuestiones éticas de la neurotecnología*. UNESCO. Adoptado por el Comité Internacional de Bioética en su 28ª sesión de diciembre. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378724>
- Yuste, R. Jared & Harrmann. (2021). It's time for neuro-rights. *Revista Horizon*. Núm. 8: 154-156.
- Yuste, R. (2023). Perspectivas sobre a reforma constitucional brasileira para proteção jurídica da mente humana na era da inteligência artificial (AI) e da neurotecnologia. *1º Encontro Brasil-Chile de NEURODIREITO*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=9Yod5FcNwMo>
- Yuste, R. G. (2017). Four ethical priorities for neurotechnologies and AI. *Nature*. Núm. 551: 159-163 . Disponible en: <https://doi.org/10.1038/551159a>
- Yuste, R. (2017). Four ethical priorities for neurotechnologies and AI. *Nature*. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/551159a>

La participación como fundamento de la democracia integral.

Análisis desde el diálogo entre el Magisterio de la Iglesia y la Teoría Política Posfundacional

*Participation as the foundation of integral democracy.
Analysis from the dialogue between the Magisterium of
the Church and Post-foundational Political Theory*

Por Emilce Cuda*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2023.

Fecha de Aceptación: 10 de septiembre de 2023.

RESUMEN

En este trabajo no se hablará de colonialismo sino de la salida teológica y política que emerge en América Latina como respuesta digna a ese colonialismo. El Santo Padre Francisco, hijo de América Latina y del Concilio Vaticano II intenta, con la conocida reforma de la Iglesia, poner en marcha un proceso de dignidad humana que tiene su fundamento político en una memoria de sufrimiento comunitario a causa del colonialismo, y que discierne desde los principios de fe evangélicos entre lo bueno o lo malo. En ese discernimiento encuentra que lo común, para una vida digna, es la “participación universal” real, política y económica, de la comunidad como sujeto, y esto actúa como fundamento abierto -en cada antago-

nismo- de la *democracia integral*, en búsqueda de la unidad en la diferencia. Para explicarlo recurro, por un lado, tanto al Concilio Vaticano II como a los documentos pontificios de la Doctrina Social de la Iglesia; por otro lado, retomo el pensamiento político posfundacional que, en parte, se nutre de esa constitución católica de la identidad popular comunitaria latinoamericana, hoy ya presente en Europa y en los Estados Unidos.

Palabras clave: *Participación, Democracia Integral, Magisterio de la Iglesia, Teoría Política Posfundacional.*

ABSTRACT

In this paper we will not speak of colonialism but of the theological and political solution that emerges in Latin America as a digni-

* Doctora en Teología por la Pontificia Universidad Católica Argentina. Realizó estudios de Filosofía en la Universidad de Buenos Aires y de Ciencia Política en la Northwestern University. Correo electrónico: e.cuda@americatina.va

fied response to that colonialism. The Holy Father Francis, son of Latin America and of the Second Vatican Council, tries, with the well-known reform of the Church, to launch a process of human dignity that has its political foundation in a memory of community suffering due to colonialism, and that discerns from the evangelical principles of faith between what is good or bad. In this discernment, he finds that what is common, for a dignified life, is the real, political and economic “universal participation”, of the community as a subject, and this acts as an open foundation -in each antagonism- of integral democracy, in search of unity in difference. To explain it, he resorted, on the one hand, to both the Second Vatican Council and the pontifical documents of the Social Doctrine of the Church; On the other hand, he returned to the post-foundational political thought that, in part, is nourished by that Catholic constitution of the popular Latin American community identity, already present today in Europe and the United States.

Keywords: *Participation, Integral Democracy, Magisterium of the Church, Post-foundational Political Theory.*

Introducción

En ciertos ambientes existe una imagen equívoca de la Iglesia como enemiga de lo político. Por el contrario, valiéndonos de la célebre distinción de San Agustín, podemos afirmar que la ciudad terrena es fin de la pastoral social y condición de la ciudad celeste, ya que para el catolicismo el hombre es un animal social/político, imagen del Dios vivo encarnado en Jesús de Nazaret y, por consiguiente, todo lo humano lo interpela al compromiso y la acción en el mundo y por los otros, los prójimos. En efecto, la Constitución Pastoral *Gaudium et Spes* (GS), gestada en el marco del Concilio Vaticano II, comienza señalando: “Los gozos y las esperanzas, las tristezas y las angustias de los hombres de nuestro tiempo, sobre todo de

los pobres y de cuantos sufren, son a la vez gozos y esperanzas, tristezas y angustias de los discípulos de Cristo. Nada hay verdaderamente humano que no encuentre eco en su corazón” (GS 1). Por consiguiente, las críticas del Magisterio Pontificio a la democracia -tanto en el siglo XIX, como en el XX y XXI- responden a ese fin pastoral y escatológico que prioriza la dignidad humana por encima de toda estructura histórica, incluso de algunos estilos democráticos -si se oponen a garantizar la dignidad humana-, ya que los modelos democráticos, por ser producto de procesos históricos, son contingentes y, por lo tanto, no deben ser sacralizados sino abiertos al cambio (Cuda, 2014).

En este marco se entiende la referencia del jesuita Juan Carlos Scannone, cuando a fines de los años '90, en plena hegemonía del neoliberalismo a escala global -causando estragos en muchos pueblos- y cuando la mayoría de los países latinoamericanos habían concluido la etapa de la transición a la democracia procedimental o formal, se remontaba a Francisco Suárez, y afirmaba su actualidad,¹ al constatar que

el decisivo influjo histórico de Suárez sobre la independencia y la *democracia hispanoamericanas* acrecienta su actualidad para nosotros, los latinoamericanos, en el momento histórico en que, luego de haber asentado nuestro regreso a la democracia política representativa, tenemos todavía como “materia pendiente” una *democracia integral*, que una la participación activa

1 Dice Scannone: “La actualidad del pensamiento de Suárez se debe no sólo a que se lo considera uno de los padres de la democracia moderna, del derecho internacional y de la legítima secularización de lo político, sino también a lo que puede aportarnos hoy su comprensión de la *relación entre lo político y lo social*” (1998: 86).

a la sola representación, y la democracia social, económica y cultural, a la mera democracia política formal. Claro está que, en el momento presente, ello se da en un contexto de integración regional (...) y de globalización mundial, a fines de la modernidad o, al menos, de cierto tipo de modernidad (Scannone, 1998: 86, las cursivas están presentes en el original).

En este trabajo no se hablará de colonialismo sino de la salida teológica y política que emerge en América Latina como respuesta digna a ese colonialismo. El Santo Padre Francisco, hijo de América Latina y del Concilio Vaticano II intenta, con la conocida reforma de la Iglesia (en clave discerniente, sinodal y misionera), poner en marcha un proceso de dignidad humana que tiene su fundamento político en una memoria de sufrimiento comunitario a causa del colonialismo, y que discierne desde los principios de fe evangélicos entre lo bueno o lo malo. En ese discernimiento encuentra que lo común, para una vida digna, es la “participación universal” real, política y económica, de la comunidad como sujeto, y esto actúa como fundamento abierto -en cada antagonismo- de la *democracia integral*, en búsqueda de la unidad en la diferencia. Para explicarlo recurro, por un lado, tanto al Concilio Vaticano II como a los documentos pontificios de la Doctrina Social de la Iglesia; por otro lado, retomo el pensamiento político posfundacional que, en parte, se nutre de esa constitución católica de la identidad popular comunitaria latinoamericana, hoy ya presente en Europa y en los Estados Unidos.

Ante la evidencia en nuestros días de un cambio de época debido a un salto tecnológico cualitativo, nada quedará igual. Cambiarán las formas productivas, económicas, bélicas y políticas. Esto nos pone ante un proceso de transición que puede ser caótico o justo. La transición caótica hoy se manifiesta como 62% de desempleo estructural entre la población laboralmente activa; extractivismo y

endeudamiento internacional como medio de producción de la renta; y crisis de representatividad al interior del sistema partidario liberal. En cambio, la transición justa se prefigura como reconocimiento por parte de los Estados de toda actividad laboral como trabajo formal; desarrollo sustentable; sistemas financieros con rostro humano e inversión social; y nuevos estilos de vida política comunitaria.

Este panorama amenaza con entrar en un periodo post-secular de lo político. Eso significa que el caos durará poco, es decir que alguien lo ordenará y se convertirá en el nuevo *deus mortalis*. Prevenirlo implica, más allá de hacer un trabajo teológico de desenmascaramiento de falsos dioses, promover la participación económica y política de la comunidad como sujeto de discernimiento y decisión. Surgen así dos posiciones extremas: la fundamentalista, que pretende hacer de todos uno, aniquilando las diferencias y construyendo un nuevo orden sobre principios metafísicos *a priori* que no son más que intereses individuales -de un individuo o un grupo de individuos-; o la antifundamentalista, que pretende eliminar la unidad multiplicando infinitamente la diferencia mediante luchas identitarias sin fundamento moral alguno, ni ideal ni concreto. En ese campo de fuerzas emerge una tercera posición, la de los post fundamentalistas, que buscan la unidad, no como lo uno absoluto, es decir como totalidad cerrada, o sea, totalitarismo, sino como unidad en las diferencias, manteniendo la tensión evitando el aniquilamiento a través del diálogo social.

Dice el Evangelio que el trigo y la cizaña siempre crecerán juntos. No dice “eliminemos la cizaña o el trigo”. El Papa Francisco llama a esto “unidad en la diferencia”. Esto no es nuevo, es el Evangelio y la Doctrina Social de la Iglesia. Esa unidad es la común unidad, la unidad a la que se llega por decisión ante la amenaza de aniquilamiento. No se constituye a partir de una idea, de un programa político ni de principios de fe. Es una unidad a la que

se llega por necesidad de supervivencia. Luego de la unidad iniciarán los procesos solidarios de institucionalización de derechos, y con ellos una forma política democrática que, más allá de la representación busca la presencia de los cuerpos sentados a la mesa de la toma de decisiones. Eso que, según el Magisterio Social Pontificio de Francisco se llama "discernimiento social comunitario", no es otra cosa que el resultado del encuentro fortuito en el contexto latinoamericano entre la teología y filosofía de la liberación y el pensamiento nacional.

El pensamiento posfundacional no elimina el fundamento como lo haría el neoliberalismo, ni pone los fundamentos de manera constitutiva. Por el contrario, los fundamentos emergen de la misma realidad de sufrimiento comunitario. Sus necesidades vitales y sus sueños, antes que sus ideales e intereses, son el fundamento que hace de la pasión una acción comunitaria. Así, el pensamiento posfundacional pone sus fundamentos en el momento de la decisión de unirse para salvarse. Es un fundamento práctico, no metafísico, y en consecuencia móvil, cambiante de acuerdo a las condiciones sociales que permitan mejorar o no la vida en condiciones de dignidad humana.

El fundamento permite una totalidad, pero abierta. La comunidad organizada a partir de necesidades y sueños es la autora del cambio que siempre es transitorio, de lo contrario no es justo sino injusto. La totalidad abierta tiene fundamento, pero es la comunidad como sujeto libre y digno de discernimiento para salvar la vida y vivir en la felicidad. Esta corriente que surge en América Latina en el siglo XX es un signo de distinción de ese pensamiento válido particular que, por expresar la necesidad última de la especie, la supervivencia, deviene universal.

En América Latina, el catolicismo dejó de lado, en parte, la mediación de la filosofía, y tomó la mediación de la cultura popular. La memoria comunitaria de más de doscientas

dictaduras militares en cien años le dio a las periferias organizadas comunitariamente el saber sobre qué hacer para salvar la vida, terrenal y eterna. No sólo surge en América Latina una nueva forma de participación política comunitaria presencial ante el fracaso de la representatividad liberal, sino que también surge allí la comprensión en la carne del cambio propuesto por el Concilio Vaticano II.

El colonialismo en América latina es más que la llegada de los europeos al nuevo mundo. Es también la dependencia económica de los países centrales a la que queda sometida por la división internacional del trabajo que se consolida a finales del siglo XIX. Colonialismo y neocolonialismo son las fuerzas opuestas a una creencia y vivencia evangelizadora de los pueblos que creen que las personas son dignas por ser creaturas de Dios, y desde esa creencia se mueven a la política. Se mueven significa que se organizan. Huyen de los líderes ilustrados que amenazan con decirles qué hacer. Defienden la libertad, no como liberalismo económico, político y consumista -de personas y de cosas-, sino como libertad de expresión comunitaria. Entonces, la comunidad aparece así en el espacio de lo público como unidad, es decir, como totalidad abierta, en tránsito, sin metafísica.

Dicho de otro modo, la unidad no la genera un fundamento metafísico, ni un líder partidario ilustrado. La unidad la genera una demanda popular, es decir común, por la vida misma, capaz de representar a todas las demandas vitales, imposibles de ser satisfechas por los actuales gobiernos dadas las limitaciones que el sistema económico global impone a los países de las periferias. La demanda es la representación, y la comunidad emerge como comunidad política por un momento, el momento de lo político.

Este modo, del cual Europa pretende tomar distancia diciendo "no somos eso", está tomando por sorpresa a Europa: los candidatos no representan partidos; el pleno empleo

es pasado; la migración, imparable. El colonialismo, llevado al extremo, se convirtió en un *bumerán* para Europa. Esto llegó a niveles tales que autores como Alain Rouquié termina alabando modelos posfundacionales latinoamericanos como son los movimientos populares, en su mayoría conformados por católicos que apelan al Concilio Vaticano II para defender la participación universal y la democracia, pero no parten de la teoría teológica ni filosófica, sino de la realidad de sufrimiento.

Encuentro que, tanto para la opinión crítica de cierta teología posconciliar, como para el pensamiento político posfundacional -que plantea una lectura crítica sobre el fundamento trascendente de lo político, diferenciándose así de las posiciones fundacionalistas y antifundacionalistas-, el antagonismo social, que genera el ejercicio mismo de la libertad, es frecuentemente disimulado y postergado, impidiendo así la conciencia social. Con Nicolás Maquiavelo la política quedó separada de la moral y de la religión, y la teoría política se separó de la filosofía política. Efectivamente, la Iglesia se separa del Estado, pero, sin embargo, quedan dudas de si lo político necesariamente se autonomiza de lo religioso, es decir, de todo fundamento puesto como trascendente, para evitar así el conflicto social. Con sorpresa para la teología, un nuevo modo de pensar lo político, como es el pensamiento posfundacional, propone no eliminar los fundamentos sino debilitarlos, evitando la posibilidad de que devengan en totalitarismo, como es el caso de Mouffe, Laclau o Vattimo; o dejando abierta la posibilidad del cambio, como es el caso de Habermas y Butler -según señala Oliver Marchart (2009)-. En esa misma línea, aunque de otra manera, Derrida dirá que la falta de un centro como fundamento es la garantía de la libertad, en tanto relación originaria entre el fundar y el fundamento, es decir, como movimiento que retira y da el fundamento. La libertad aparece así -de acuerdo con Nancy-, como “libertad para”, ya que lo político es

la comunidad, no como identidad fija, sino como ser-en-común.

En concordancia con esto, ya la renovación teológica reflejada en el Concilio Vaticano II -en la *Gaudium et Spes*-, había señalado que el fin del Estado no consistía en garantizar los derechos del individuo, sino en generar las condiciones necesarias para la participación activa en la cosa pública. En ambos casos, tanto en el pensamiento político como en el teológico, puede identificarse a partir de la segunda mitad del siglo XX, una ruptura en el modo de fundamentación de lo político, si se considera que la idea de libertad refiere desde entonces a “participación política”, desplazando de ese modo la idea de “Estado garante”, y concibiendo al orden político dinámicamente, según el genio de cada pueblo y la marcha de su historia.

No pretendo hacer un análisis estrictamente teológico de la *Gaudium et Spes*, ya que mucho se ha escrito y se escribirá sobre ese tema. Por el contrario, a partir de mi interés por el diálogo interdisciplinario entre la teología y la política, pretendo hacer una práctica conjunta con el lector, consistente en la lectura de un punto del Magisterio conciliar -el Capítulo IV de la II Parte de la *Gaudium et Spes*-, para reflexionar, por un momento, qué se entiende allí por “lo político”. Dicha lectura, sugiero hacerla desde la consideración de las categorías que hoy son utilizadas en el debate contemporáneo entre los pensadores de la teoría política. Elegí, en esta ocasión, la reflexión que, sobre lo político, hace el pensamiento posfundacional, precisamente porque es esta corriente la que plantea una lectura crítica sobre el fundamento trascendente de lo político, diferenciándose de las posiciones fundacionalistas y antifundacionalistas -las primeras afirmándolo de manera absoluta, y las segundas negando toda posibilidad de fundamentación de lo político-. Las categorías que escojo del pensamiento posfundacional para tener en cuenta al momento de intentar

poner en diálogo ambas disciplinas son: libertad, comunidad, diferencia y acontecimiento.

Según la Constitución Pastoral *Gaudium et Spes*, en el mundo como teatro de la historia (GS 2.2-2), la conciencia de los antagonismos sociales es frecuentemente disimulada, negada, postergada, o simplemente ignorada, impidiendo así la conciencia social (GS 8.1). Esta afirmación conciliar: ¿abre para la teología actual la posibilidad de participar en el debate de la teoría política sobre lo "agónico" -en tanto categoría utilizada para referir a lo político como espacio público de la palabra libre en desacuerdo, donde ésta intenta una articulación parcial entre posiciones protagónicas y la antagónicas, tal como lo expresan Laclau y Mouffe (2004), Laclau (2005) o Rancière (2007)-, teniendo a la libertad como fundamento trascendente de lo político? El teatro de la historia, considerado por la *Gaudium et Spes* como un drama que se vuelve trágico a consecuencia del pecado que lo esclaviza, encuentra, desde la teología, su resolución en una totalidad escatológica que solo es posible en Cristo. Pero desde una teoría política posfundacional, encuentra su resolución en una parcialidad que sólo es posible por la articulación discursiva de la diferencia (Laclau y Mouffe, 2004: 149 y ss.). Para la *Gaudium et Spes* ese fundamento trascendente parece estar en la libertad de cada hombre, efectivizada en condiciones de vida que le permitan tomar conciencia de ella; y debilitada cuando éste cae en extrema necesidad (GS 29 y 31.2).

El Evangelio es el mensaje de una comunidad que desde sus orígenes anuncia la libertad y rechaza la esclavitud. Ese mensaje, introducido en occidente por el cristianismo y recuperado en la modernidad por el pensamiento político de la Ilustración, requiere hoy una nueva reflexión desde los términos del debate contemporáneo de la teoría política, ya que, como dice el documento:

Es propio de todo el Pueblo de Dios, pero principalmente de los pastores y de los teólogos, auscultar, discernir e interpretar, con la ayuda del Espíritu Santo, las múltiples voces de nuestro tiempo y valorarlas a la luz de la palabra divina, a fin de que la Verdad revelada pueda ser mejor percibida, mejor entendida y expresada en forma más adecuada (GS 44.2).

El fundamento de lo político en la Constitución Pastoral *Gaudium et Spes*

Según el Capítulo IV de la II Parte de la *Gaudium et Spes*, el avance en los procesos de concientización sobre la dignidad humana fue lo que hizo necesario, por parte de la Iglesia Católica en su momento, una *nueva reflexión sobre el orden político más conveniente* (GS 73.2). Ese avance fue producto de una creciente conciencia social de la libertad que se dio en los siglos XIX y XX. La libertad, desde siempre fue para el cristianismo la característica distintiva de lo humano -y de cada uno de ellos en singular-, por ser creados todos a imagen y semejanza de un Dios personal. Esa libertad, que es imagen de Dios en el hombre, se manifiesta en la palabra pública, es decir, en la libertad de expresión de "cada" hombre, "con" otros hombres, "entre" los hombres, en la vida de la "comunidad política". De modo que: ¿puede pensarse, a partir de las nuevas categorías del actual debate teórico sobre lo político, y de acuerdo al Concilio Vaticano II, que la libertad sea el fundamento último de lo político también para el catolicismo?

Hasta el Concilio Vaticano II, la categoría de "fin último del Estado" refería a garantizar los derechos humanos, y el fundamento del Estado estaba puesto en la ley evangélica como principio trascendente -tema que se desarrollará más adelante-. A partir de la *Gaudium et Spes*, el fin del Estado ya no está en ser garante de los derechos de la persona, sino en *generar las condiciones necesarias para la participación*

activa en la cosa pública (GS 73.2), y es esa misma participación de la comunidad política la que garantiza los derechos de la persona. Esto último, a mi modo de ver, significa una ruptura en el modo de fundamentación de lo político por parte del Magisterio Pontificio y conciliar, ya que pasa al frente la categoría de “participación política” -es decir, la palabra pública-, y da un paso atrás la de “Estado ordenador y garante”. Esto, sin duda, es el resultado del reconocimiento de la libertad de conciencia de cada hombre en sentido singular, como fundamento de lo político.

Ahora, la participación política, que no refiere a otra cosa -según considero- que a la libertad de expresión efectivizada en la palabra pública “entre” la comunidad, tiene su génesis -en términos conciliares- en el desarrollo cultural, económico y social que crea las condiciones para que la conciencia de esa libertad acontezca en la sociedad y se transforme en comunidad política. Dicho de otro modo, el mismo desarrollo que genera el proceso de industrialización produce el aumento de concientización social, por lo cual la palabra pública ya no puede ser *privilegio de sistemas representativos corruptos* (GS 73.3). De ese modo, no sólo reprueba el Magisterio conciliar toda forma política que obstaculice la libertad entendida como participación en lo público -o que la criminalice cuando aparece bajo la forma de protesta social desviando de ese modo el fin del ejercicio de la autoridad pública-, sino que también origina el debate sobre el desarrollo de los pueblos como condición de la libertad y, por lo tanto, de la comunidad política.

Ahora bien, para entender el significado de la categoría de “comunidad política” en el Magisterio conciliar, es necesario diferenciarla de otra categoría allí utilizada, la de “comunidad civil”. La sociedad -o comunidad civil en términos conciliares-, en el documento refiere a la mera agregación de individuos mediante la resignación de su libertad, no para

la búsqueda del bien común sino para satisfacción de necesidades y deseos particulares. Por el contrario, en la ciudad/*polis/civitas* -o comunidad política también en términos conciliares-, cada hombre tiene como fin el bien común (Arendt, 2009, Capítulos 1 y 2). La categoría de “bien común”, para el Magisterio Pontificio posconciliar, no será ya la garantía de los derechos humanos, sino algo un poco más complejo como son las “condiciones de vida social” para lograr la libertad propia de la dignidad humana.

Por último, es necesario distinguir entre otras dos categorías que aparecen en *Gaudium et Spes* y que permiten entender allí lo político: la de “autoridad pública” y la “autoridad política”. La primera, refiere a aquellos ciudadanos que como parte de la comunidad política asumen la autoridad para tomar decisiones en representación de aquellos, y gobernar. La categoría de “autoridad política”, refiere a la autoridad ejercida por la comunidad política mediante instituciones representativas (GS 74.1). Por su parte, el ejercicio de la autoridad -tanto política como pública-, siempre fue legítimo para el Magisterio en tanto y en cuanto opere dentro de los límites de un orden moral. Sólo que ahora, ese orden moral aparece *concebido dinámicamente* (GS 47.3), es decir, como una ley positiva promulgada *según el genio de cada pueblo y la marcha de su historia* (GS 74.4).

Si bien no se manifiesta el Concilio Vaticano II sobre la forma de gobierno que deba asumir la autoridad política, como ya lo estableciera León III con el principio de diferencia -algo que se explicará más adelante-, sí sugiere una modalidad donde la división de funciones y la cooperación ciudadana responsable, mantengan el orden social, garanticen los derechos personales, y promuevan las asociaciones (GS 75.2). Sin embargo, alienta la *frecuente intervención de los poderes públicos en materia social, económica y cultural para crear las* “condiciones

sociales al bien completo del hombre” (GS 75.5), aunque condenando los totalitarismos.

La categoría de “diferencia”, que para una parte de la teoría política contemporánea es esencial a lo político, en la *Gaudium et Spes* aparece claramente al decir que la responsabilidad por el bien común se desplaza del Estado a una comunidad política plural, que combina autoridad y libertad, e iniciativa personal y cuerpo social. Dicho de otro modo, la comunidad política será la *ventaja de la unidad combinada con la provechosa diversidad* (GS 75.6). Con esto el Magisterio reconoce la diferencia política manifestada en la pluralidad de opiniones, respetándolas en los ciudadanos y en los partidos políticos, siempre y cuando sea una diferencia constitutiva de lo político al promover el bien común. La categoría de “diferencia” se aplica también a la relación entre la comunidad política y la Iglesia, separando la acción particular de los cristianos de aquella que realizan en nombre de la Iglesia, sin confundir ambas esferas -independientes y autónomas-, ya que para el documento, el hombre como sujeto de la historia, mantiene su vocación trascendente y al mismo tiempo colabora en la institución de estructuras justas predicando la verdad evangélica, por un lado, y promoviendo la libertad y la responsabilidad política, por el otro (GS 3.3).

El pensamiento posfundacional en la teoría política

Lo que me mueve a reflexionar sobre lo político en la *Gaudium et Spes* es la esperanza de encontrar categorías del campo de la teología que sean susceptibles de ser articuladas con categorías de la teoría política para poder dialogar en términos de equivalencia. Por tal motivo me detendré en este punto, simplemente a fin de presentar algunas categorías del pensamiento posfundacional que pueden ser útiles para la reflexión teológica posconciliar sobre lo político.

Con Maquiavelo la política queda separada de la moral y de la religión. Antes de Maquiavelo, lo político tenía su fundamento en lo ético-jurídico o en lo teológico. A partir de los *Discorsi* (2000: 195 y ss.), lo político -para la teoría política- tiene su fundamento en un momento, y es construido -lejos de cualquier principio trascendente- mediante una práctica que produce conocimiento a partir de la acción; práctica que funda el sujeto político y lo político mismo, convirtiendo a la política, a lo político y al político en pura autonomía. No hay fundamento de lo político más allá de un saber-acción como pura práctica discursiva-performativa (Lefort, 2000, Capítulo IV, 5).

Al mismo tiempo que con Maquiavelo se autonomiza lo político de todo fundamento trascendente, se separa la filosofía política de la teoría política: la primera busca definir la esencia y la segunda busca desde la práctica la producción del conocimiento de lo fáctico. Esto hace necesario conocer la diferencia entre “la política” y “lo político” -la *politique* y la *politique* en francés; *politics* y *the political* en inglés-, introducida por Carl Schmitt e institucionalizada por Pierre Rosanvallon (2003). Según la distinción que hace Oliver Marchart, “la política” debe pensarse a nivel óntico o factual, como: discurso, sistema social o forma de acción. En cambio “lo político” debe pensarse a nivel ontológico, como principio de autonomía política, o momento de institución de lo social (2009: 22).

Por consiguiente, para dialogar elijo el pensamiento posfundacional, que tiene su origen en los pensadores heideggerianos, porque -a diferencia de los antifundacionalistas que se oponen a todo principio fundante, o a diferencia de los posmodernistas donde cualquier principio vale como fundacional-, el posfundacionalismo se caracteriza por una “búsqueda” -y no por una determinación- de principios trascendentes que puedan actuar como fundamento contingente de lo político. En otras palabras, los posfundacionalistas no

quieren eliminar los fundamentos, sino debilitarlos -lo que se conoce como ontología débil-, evitando la posibilidad de un fundamento último de lo político que devenga en totalitarismo. De este modo, lo político será un momento en el que se funda parcialmente la comunidad política, dejando abierta la posibilidad del cambio. Así, si bien se elimina la idea de un fundamento último de lo político, no se elimina todo fundamento trascendente, sino que se busca la posibilidad de fundamentos débiles como es el caso de Judith Butler, según señala Oliver Marchart (2009: 21).

Para el pensamiento posfundacional, el fundamento trascendente está, pero ausente, y aparece sólo en el momento de lo político, un momento, el momento de institución de lo social, y se retira nuevamente. Con lo cual, el fundamento siempre es algo por encontrar por medio de la política -entendida como palabra en el espacio público-, la cual establece fundamentos efímeros y cambiantes, pero nunca necesarios. Ese fundamento ausente, que falta, hace imposible el cierre de un momento político particular y contingente, como fundamento absoluto y necesario. Esa lectura de lo político impulsa la búsqueda permanente de lo Uno, pero siempre falta un centro, siempre falta algo, dirá Derrida (1989) -y a mi modo de ver-, eso es bueno para garantizar la libertad que posibilita la comunidad política, tal como lo entiende la *Gaudium et Spes*.

El pensamiento posfundacional busca un fundamento ausente, trascendente pero ausente, cuya ausencia permita la operatividad de lo político. De modo que en el vacío que produce la ausencia de un fundamento absoluto, la crisis, es el espacio-momento donde lo político acontece. Dicho de otro modo, la ausencia de cualquier Uno inmanente puesto como fundamento absoluto, es condición para que lo social se instituya como comunidad política -en categorías de la *Gaudium et Spes*-, desde una libertad esencial a la persona humana como fundamento trascendente

pero indeterminado e indeterminable. Para el pensamiento posconciliar, la libertad será el fundamento trascendente de la comunidad política, la cual es a su vez fundamento de lo político, y para el pensamiento posfundacional la libertad también es el fundamento del fundamento. La libertad, para esta corriente, también es la relación “originaria” entre el fundar y el fundamento; es decir, la libertad es un movimiento que retira y da el fundamento. La libertad es entendida, según la lectura que hace Marchart como “libertad positiva” a partir del pensamiento de Jean-Luc Nancy, como “libertad para”, lo cual implica primero la libertad como negación de toda determinación que la impida; implica el espacio vacío, la crisis, la diferencia (Marchant, 2009: Capítulo III, 4 y 5).

La Constitución Pastoral *Gaudium et Spes*, antes de introducirse en el tema de lo político en la II Parte, comienza la I Parte hablando de la historia como teatro, lo cual al comienzo del presente artículo pretendí hacer equivaler a la idea de antagonismo. De ese modo, intento articular con el pensamiento conciliar y posconciliar una segunda categoría de lo político del pensamiento posfundacional, la “diferencia”. Para Ricoeur (1990) lo político aparece en el momento de ruptura entre la política y lo político; para Arendt la diferencia es posible en el espacio público como palabra “entre” los hombres de una comunidad concreta, siendo allí donde lo político acontece y la sociedad se torna *polis*, es decir, ciudad donde la palabra en desacuerdo debate por las condiciones de la libertad como un bien común (Arendt, 1997: 19 y ss.). Carl Schmitt (1999) lleva la diferencia al extremo de amigo-enemigo, pero para Laclau la diferencia -en tanto antagonismo-, es el momento en que el fundamento hegemónico dominante es interpelado por un nuevo significante capaz de re-articular la protesta social insatisfecha.

Para Jean-Luc Nancy (2000), lo social coloniza lo político cuando la norma hegemó-

nica invade la civilidad en tanto espacio de debate, porque “lo político” es la comunidad operando en el ser-en-común, y “la sociedad” es la negación de la comunidad política, si en ella sólo se agregan necesidades (Marchant, 2009, Capítulo III). El problema se plantea, según este autor, cuando la sociedad busca la comunidad como comunión en la unidad de un partido o líder, inmanentizando de este modo el fundamento. Es allí donde se tendrá totalitarismos. Para Nancy lo político es la comunidad, no como identidad fija, sino como ser-en-común -en términos conciliares, puede decirse comunidad política-. Es la comunidad en la discordia, en la diferencia, poniendo el Uno siempre afuera, en retirada -como aquello que se espera siempre que acontezca y que por eso evita el cierre de un momento como la totalidad-, lo que garantiza -dicho en categorías conciliares- la dignidad humana. Para Arendt lo político es el espacio público que permite el “entre” donde la palabra opera performáticamente, siendo la palabra libre originaria de lo político, como palabra que performa la comunidad política. La libertad es el fundamento trascendental último de lo político, y la comunidad que ella origina es el fundamento parcial en la diferencia (2009: 46 y ss. y 69 y ss.).

El fundamento pontificio preconciliar de lo político

Para entender mejor cuál es la categoría de fundamento de lo político a la cual llega el Magisterio Pontificio y conciliar en la *Gaudium et Spes*, se considera pertinente conocer cuál ha sido la reacción y recepción previa de la libertad política democrática. Las manifestaciones del liberalismo, en el siglo XIX -contra el catolicismo y sus fundamentos metafísico-teológicos de lo político-, provoca la condena de la libertad de conciencia por parte del Magisterio Pontificio hasta que Pío XII reconoce a la democracia representativa como garantía de la dignidad humana, a consecuencia de los totalitarismos.

Gregorio XVI, en la carta encíclica *Miraris Vós* (MV) de 1832, ante un liberalismo que fundamentaba lo político en la sola razón, califica a las ideas liberales de pestilente error, escudado en la inmoderada libertad de opiniones que, para ruina de la sociedad religiosa y de la civil, se extiende cada día más por todas partes (MV 10). Por otra parte, y en defensa de fundamentos trascendentes de lo político, sostiene que “tanto las leyes divinas como las humanas se levantan contra quienes se empeñan, con vergonzosas conspiraciones tan traidoras como sediciosas, en negar la fidelidad a los príncipes y aun en destronarles” (MV 13).

Si bien su sucesor, Pío IX, promovió innovaciones administrativas de corte republicano ante el panorama revolucionario de 1848, no pudo tampoco aceptar un liberalismo sin fundamentos trascendentes que promulgaba leyes contra el catolicismo. Es por eso que con el “Syllabus” de su carta encíclica *Quanta Cura* (QC) de 1864 (cit. en Denzinger, 1963), condena al laicismo moderno -aunque en su alocución *Jamdudum cernimus* de 1861, aclara que no rechaza la modernidad sino un sistema político sin fundamentos trascendentes-. Además, en la alocución *Maxima quidem* LVI de 1862, condena que las leyes civiles no necesiten de la sanción divina, ni se conformen con el derecho natural. En última instancia, *Quanta Cura* condena un naturalismo al margen de la religión, diciendo que: “Cuando en la sociedad civil es desterrada la religión y aún repudiada la doctrina y autoridad de la misma revelación, también se oscurece y aun se pierde la verdadera idea de la justicia y del derecho, en cuyo lugar triunfan la fuerza y la violencia” (QC 4).

León XIII, por el contrario, intentará acercar las esferas civil y religiosa reconociendo el principio de soberanía en la voluntad del individuo. En su carta encíclica *Inmortale Dei* (ID) de 1885 declara el “principio de indiferencia” ante las formas de gobierno, dando de este modo libertad a los ciudadanos cristianos para

optar por cualquiera de ellas siempre y cuando éstas se fundamenten en el derecho natural.² Sostiene que el hombre está naturalmente ordenado a vivir en una “comunidad política”, y que ésta requiere de una autoridad, cualquiera sea su forma, siempre que la gobierne hacia el bien común (ID 4). Desde entonces “el derecho de soberanía, (...) no está necesariamente vinculado a tal o cual forma de gobierno; se puede escoger y tomar legítimamente una u otra forma política, con tal que no le falte capacidad de cooperar al bienestar y a la utilidad de todos” (ID 6). El lugar de la soberanía de acá en más estará en “la voluntad del pueblo, el cual, como único dueño que es de sí mismo (...) si elige personas a las cuales se someta, lo hace de suerte que traspasa a ellas (el poder) ejercido en su nombre” (ID 31), dejando en la trascendencia evangélica el fundamento de una ley moral instituida como positiva. Esto se hace evidente en la carta encíclica *Libertas praestantissimum* (LP) de 1888, donde León XIII toma sus reservas respecto de lo político sin fundamento moral, al decir que “dejando el juicio de lo bueno y verdadero a la razón humana sola y única (...) es una pendiente que conduce a la tiranía” (LP 19). Incluso, en la encíclica *Sapientiae christianae* (SC) de 1890, la “sociedad religiosa” actúa como fundamento de la “sociedad civil”, y dice que “la fuerza, sin la salvaguardia de la religión, es por extremo débil: a propósito para engendrar la esclavitud más bien que la obediencia” (SC 4).

El pontificado de Pío XI vuelve a responsabilizar a un liberalismo que, sin fundamentos morales trascendentes en materia económica, es responsable directo del comunismo y del nazismo. La carta encíclica *Quadragesimo Anno* (QA) de 1931, en concordancia con la *Rerum Novarum*, solicita una “reforma de las instituciones (...) no porque de su influjo haya de esperarse toda la salvación sino por-

que, a causa del vicio del individualismo (...) han quedado casi solos frente a frente los particulares y el Estado” (QA 35.c). Es así como surge la categoría política de “Estado subsidiario”, el cual supliría a la comunidad política cuando ésta se encuentre desorganizada a causa de la corrupción de las instituciones y de las costumbres, por parte del imperialismo internacional del dinero (QA 36 y 40).

Su sucesor, Pío XII, intentará lograr el reconocimiento de la autoridad moral de la Iglesia como fundamento de lo político, por parte del Estado -tanto en materia de derecho como de educación-. En *La Solemnitá* (LS) retoma la idea de que el fin del Estado consiste en ser garante de los derechos humanos, diciendo que éste debe “tutelar el intangible campo de los derechos de la persona humana y facilitarle el cumplimiento de sus deberes” (LS 9). Sin embargo, en su Radiomensaje de Navidad de 1944 conocido como *Benignitas et humanitas* (BH), ante el avance del nazismo, reconoce la autonomía de la sociedad civil como comunidad política, al reconocer en la democracia la garantía de la libertad, diciendo que “es un hecho real que el movimiento está en marcha” (BH 6). Admite que “puede tener su realización tanto en las monarquías como en las repúblicas” (BH 12). La forma de gobierno democrática encuentra su fundamento último en la libertad de expresión como un derecho natural universal (BH 14). En consecuencia, las masas, en tanto pueblo como unidad orgánica y organizadora, formada por individuos conscientes de su responsabilidad frente al bien común, se diferencia de la multitud como “enemiga capital de la verdadera democracia y de su ideal de libertad y de igualdad” (BH 15-17). Pío XII, coloca en la comunidad política, en tanto pueblo como sujeto moral, el fundamento de lo político (BH 27), y extiende la categoría de comunidad política a la *Sociedad de las naciones* (BH 44 y 46).

2 El tema lo he desarrollado en Cuda (2010).

El pensamiento pontificio posconciliar de lo político

Con posterioridad al Concilio Vaticano II, en el *Radiomensaje por Navidad* de 1964, Pablo VI retoma la categoría de comunidad política desarrollada en *Gaudium et Spes*, ahora en el marco de otra categoría introducida por su antecesor, Juan XXIII, la de "convivencia", donde la democracia aparece como el modo viable a la convivencia nacional e internacional (2.a) En la carta encíclica *Populorum progressio* (PP) de 1967, Pablo VI se referirá a la libertad como participación responsable de la comunidad política ante "la voz de los pueblos hambrientos que grita a los que abundan en riquezas" (PP 3.a), libertad que sólo será posible en la independencia económica.

En la carta apostólica *Octogesima Adveniens* (OA) de 1971, Pablo VI introduce la categoría de "conciencia moral" en la fundamentación de lo político (OA 41), pero entendida ahora como participación política responsable del bien común, y como compromiso ineludible de los cristianos ante el peligro de una democracia meramente formal o tecnócrata, de una igualdad falaz, o del desconocimiento o la burla de los derechos humanos (OA 23 y 47). Pablo VI no establece como función de la Iglesia la ratificación de las formas de gobierno, ni la determinación de principios morales, sino el juicio reflexionante -dicho por mí en términos de Arendt-, practicado "entre" la comunidad política, con la intención aumentar el nivel cultural de los pueblos para desarrollar el sentido de la libertad, de cuyo ejercicio deviene la responsabilidad que no se limitará a la denuncia sino también a la acción efectiva, rebasando incluso las fronteras nacionales (OA 46-48). Delega en los partidos políticos la responsabilidad de desarrollar en la comunidad política las convicciones últimas sobre la naturaleza, el origen y el fin del hombre y de la sociedad (OA 25); incluso de manera pluralista, sosteniendo que "una misma fe cristiana

puede conducir a compromisos diferentes" (OA 50).

El contexto político del pontificado de Juan Pablo II, a diferencia del optimismo en la libertad que impregnaba el de su antecesor, se caracterizó por una amenaza a la efectividad de la comunidad política, ocasionada por la crisis de representatividad que sobrevino a los sistemas democráticos liberales de la década del ochenta. La carta encíclica *Sollicitudo rei socialis* (SRS) de 1987, introduce la categoría de "subjetividad social" como fundamento de lo político, esto es, una libertad de conciencia que tenga su fundamento último en un principio trascendente a la libertad personal y de masas. Según Juan Pablo II, cuando el deterioro de la política y la economía deviene en miseria cultural se produce una crisis de representatividad que impide la construcción de una comunidad política (SRS 15). Así como la comunidad política desaparece en los momentos de crisis orgánica, también emerge -según sostiene en 1991 en *Centesimus annus* (CA)-, de la construcción de una subjetividad social a partir de estructuras de participación, de acuerdo a criterios de justicia y moralidad, que encontrará otra vez su fundamento trascendente en una moral objetiva, por encima de los intereses particulares y de las mayorías (CA 46-47).

Para Juan Pablo II, la democracia -en tanto comunidad política organizada-, no posee un carácter absoluto *per se*, sino que su legitimidad depende de su relación con el cumplimiento de los "valores morales objetivos" sobre los cuales los ciudadanos, como los verdaderos soberanos, la fundamentan: "la democracia no puede mitificarse convirtiéndola en un sustitutivo de la moralidad o en una panacea de la inmoralidad (...) es un instrumento y no un fin" (*Evangelium vitae* 68.a y 70). La idea de que las democracias no son buenas *per se*, sino que lo serán en la medida que se dé el respeto por los derechos humanos, aparece nuevamente en *Ecclesia in America* 19.a.

Sin desconocer los aportes del Papa Benedicto XVI al tema de nuestra reflexión (para lo cual remito a su recordado diálogo con Jürgen Habermas y a su encíclica social *Caritas in Veritate*), considero importante señalar que dentro del Magisterio Social del Papa Francisco reviste especial relevancia el empleo de la preposición “con”. Para el Santo Padre decidir “con” los pobres es el modo evangélico de decir “participación”. Por ahí pasa la mejor política (Cf. *Fratelli Tutti*, Capítulo 5). Pero esto no sólo en el Magisterio de Francisco, sino también en todo el pensamiento teológico y social de la Iglesia. La humanidad participa de lo divino por la gracia de la encarnación de la segunda persona de la trinidad, es decir, el Hijo.

Algunos, con relación a la inclusión de los descartados prefieren usar el vocablo democracia, al que ya me referí. Sin embargo, este no es un vocablo evangélico si no va asociado al significado universal de la participación. La mera representación no implica que se tomen decisiones “con” los representados. Invito a ver cuántas veces Francisco usa en los documentos más consultados de su Magisterio Social la palabra democracia y cuántas la palabra participar: el término “democracia” no aparece en *Evangelii Gaudium*, tampoco en *Laudato Si’* ni en *Querida Amazonia*. Solamente lo encontramos en *Fratelli Tutti*, con cinco alusiones. En cambio, la palabra “participar” aparece veinte veces en *Evangelii Gaudium*, siete veces en *Laudato Si’*, seis veces en *Querida Amazonia* y trece veces en *Fratelli Tutti*. Según entiendo, la referencia que allí hace Francisco a la forma de gobierno democrática, está en línea con la noción de *democracia integral*, a la que aludía Scannone (quien fuera su maestro) y que cité al comienzo.

A la luz de esto, considero que el Papa Francisco ha dado muchas claves para lograr la unidad en la diferencia en cada pueblo latinoamericano, pero todas ellas cobran sentido si se presta especial atención a ese “con” que

alude a la participación en sentido evangélico. Optar “con” los pobres no significa querer ser pobre ni que todos sean pobres. Por el contrario, es darle un lugar en la mesa de las decisiones sobre lo común también a los pobres, no por pobres sino por ser hijos de Dios. Participación no significa simplemente “escucha”; significa “decisión”. Optar “con” los pobres es reconocer la dignidad en cada ser humano, y esa dignidad se hace presente, no sólo cuando habla y se expresa, sino también y sobre todo cuando decide sobre lo común.

En diez años de pontificado, el Santo Padre, al margen de los problemas coyunturales de América Latina, ha confirmado con hechos concretos su opción “con” los pobres. Si ampliamos la categoría de pobre desde lo económico a lo social, optar “con” los pobres debe leerse también como optar “con” la mujer, “con” el migrante, “con” los niños, “con” los ancianos, “con” los pueblos originarios, “con” el preso, “con” el traidor, “con” los márgenes, “con” los últimos de la lista, porque ellos serán los primeros, nos dice el Evangelio.

Conclusión

El Magisterio Pontificio, a partir de la Constitución Pastoral *Gaudium et Spes*, diferencia entre sociedad civil y comunidad política, y ya no será la autoridad pública la encargada de asegurar el bien común sino la comunidad política. El Estado tendrá desde entonces como fin crear las condiciones para que emerja la comunidad política que, mediante su participación universal responsable garantice del ejercicio de sus derechos y deberes.

Desde León XIII en *Immortale Dei*, el Magisterio partía de la dimensión social de la persona humana para justificar la autoridad legítima de la comunidad política, no estando el poder público vinculado a ninguna forma de gobierno (ID 2), ya que la autoridad está en la voluntad del pueblo, y éste es el que elige la autoridad de la comunidad política (ID 10). Sin embargo, ese fundamento inmanen-

te en la libertad de convivencia, encuentra su fundamento trascendente en Dios, quien crea al hombre como persona soberana -tal como lo expresa Pío XII en *Benignitas et humanitas*- (BH 20, 21).

Pablo VI, en *Octogésima Adveniens* (OA), en relación a lo político, dirá que: “sirve para crear eficazmente y en provecho de todas las condiciones requeridas para conseguir el bien auténtico y completo del hombre, incluido su destino espiritual. Y agrega que: “No quita, pues, a los individuos y a los cuerpos intermedios el campo de actividades y responsabilidades propias de ellos, los cuales les inducen a cooperar en la realización del bien común”. Culmina diciendo: “En efecto, ‘el objeto de toda intervención en materia social es ayudar a los miembros del cuerpo social y no destruirlos ni absorberlos’” (OA 46.b).

Recuperando la línea argumental que expusimos en otro trabajo (Cuda, 2014), podría arriesgarse entonces que para el Magisterio Pontificio el concepto de democracia alude a la participación política indirecta, ejercida bajo la modalidad de una representación limitada por los principios de la moral objetiva, dejando a salvo el carácter universal de la soberanía fundamentada en los derechos naturales del hombre como su fin último. En el tercer milenio, el caminar apostólico en la defensa de los derechos sociales del hombre, en medio de un Estado de Derecho formal que parece construirse al margen de la participación política universal que lo sustenta, llegando a instrumentalizarla como mero mecanismo de legitimación. La voz del Magisterio de la Iglesia proclama (como advierte el Papa Francisco en *Fratelli Tutti*) la ausencia de representatividad real en las nuevas democracias, y apunta -entre aciertos y errores- a la construcción de una subjetividad política moral que devuelva la soberanía a la sociedad civil como condición de posibilidad de una comunidad política justa.

Referencias bibliográficas

- Arendt, H. (1997). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Cuda, E. (2010). Catolicismo y Democracia en Estados Unidos (1792-1945). *Ágape*.
- Cuda, E. (2014). La democracia en el magisterio pontificio. Hacia la reconstrucción del concepto de democracia en diálogo con el pensamiento de lo político. *Ágape*.
- Denzinger, E. (1963). *El magisterio de la Iglesia*. Barcelona: Herder.
- Derrida, J. (1989). *La escritura y la diferencia*. Barcelona: Anthropos.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lefort, C. (2000). *Maquiavelo*. Trotta.
- Marchart, O. (2009). *El pensamiento político posfundacional*. Fondo de Cultura Económica.
- Maquiavelo, N. (2000). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid: Alianza.
- Nancy, J. L. (2000). *La comunidad inoperante*. Santiago de Chile: Lom.
- Rancière, J. (2007a). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva visión.
- Rancière, J. (2007b). *Los bordes de lo político*. Buenos Aires: La cebra.
- Ricoeur, P. (1990). *Historia y verdad*. Madrid: Encuentro.
- Rosenvallón, P. (2003). *Por una historia conceptual de lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Scannone, J. C. (1998). Lo social y lo político según Francisco Suárez. Hacia una relectura latinoamericana actual de la filosofía política de Suárez. *Stromata*. Vol. 54, Núm. 1-2.
- Schmitt, C. (1999). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Research Articles

Estado y capitalismo en macro-regiones variegadas.

Delineando la supremacía estatal china en el cambio cíclico contemporáneo

State and capitalism in variegated macro-regions.

Outlining Chinese state supremacy in the contemporary cyclical change

Por Víctor Ramiro Fernández* y Joel Sidler**

Fecha de Recepción: 09 de marzo de 2023.

Fecha de Aceptación: 01 de septiembre de 2023.

RESUMEN

En nuestro siglo han surgido dos procesos interconectados y relevantes: el “retorno” del Estado al frente de la acumulación de capital y el reposicionamiento del Sur Global. Ambos invitan a retomar viejos y nuevos debates sobre los lazos entre el Estado y el capitalismo. Este artículo de investigación ofrece una combinación de perspectivas para delinear el papel sustancial, pero también diverso, del Estado en una cartografía caracterizada por la existencia de macro-regiones variegadas¹. A partir de

hacia el mundo de las Ciencias Sociales fue principalmente impulsado y popularizado por una corriente proveniente de la geografía económica (N. Brenner *et al.*, 2010; Peck & Theodore, 2007) con el fin de capturar las diversidades espaciales en el funcionamiento del capitalismo y contraponer su interpretación a la escuela de las Variedades del Capitalismo (Albert, 1993; Hall & Soskice, 2001). En este sentido, poner el énfasis en lo “variegado” se convierte en un impulso para encontrar las diferencias constitutivas que se expresan en el desarrollo desigual capitalista destacando la hibridez, la interdependencia de las relaciones sociales capitalistas en los diversos espacios, en oposición a la apelación a simples variacio-

1 El término “variegado” proviene del mundo de la botánica y es utilizado para destacar la presencia de diversos colores y tonalidades en las hojas y tallos de una planta. Su tránsito

* Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid. Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: rfernand@fcjs.unl.edu.ar

** Licenciado en Ciencia Política y candidato a Doctor en Estudios Sociales por la Universidad Nacional del Litoral. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: joelsidler@hotmail.com

este ejercicio, se desarrolla la noción de “supremacía estatal” en China, con el objetivo de dar cuenta de una configuración estatal particular que surge bajo el actual cambio sistémico y ayudar a explicar las razones por las cuales el espacio sino-asiático aprovecha la nueva fase material de la transformación cíclica.

Palabras clave: *Estado, Capitalismo, Supremacía Estatal, China, Macro-Regiones.*

ABSTRACT

Two interconnected and relevant processes have emerged in our century: the “return” of the State at the forefront of capital accumulation and the repositioning of the Global South. Both invite revisiting old and new debates on the links between the state and capitalism. This article offers a combination of perspectives to delineate the substantial, but also diverse, role of the State in a cartography characterized by the existence of variegated macro-regions. From this exercise, the notion of “state supremacy” in China is developed, with the aim of accounting for a particular state configuration emerging under the current systemic change and helping to explain the reasons why Sino-Asian space takes advantage of the new material phase of cyclical transformation.

Keywords: *State, Capitalism, State Supremacy, China, Macro-Regions.*

Introducción

El siglo XXI ha traído nuevos interrogantes en torno al capitalismo y a la siempre necesaria impugnación de la dualidad Estado *versus* mercado (Peck, 2019). En nuestra opinión, la novedad de este panorama radica en dos elementos, el primero es la aparición de un nuevo mapa geoeconómico y geopolítico, en el que las dinámicas centro-periferia y el sistema in-

terestatal han sido drásticamente redefinidos (Nayyar, 2013). Esto va acompañado de un segundo elemento: el renovado interés por el papel del Estado en la acumulación de capital (Alami, 2021).

En relación con la re-implicación del Estado en la economía, diversas investigaciones han vuelto a adoptar el concepto de “capitalismo de Estado” (Bremmer, 2008; Musacchio & Lazzarini, 2014) para dar cuenta de un conjunto variado de intervenciones estatales a nivel global. En términos generales, su uso actual hace hincapié en la centralidad del Estado a la hora de impulsar el desarrollo económico mediante diversas herramientas como, por ejemplo, la propiedad estatal del capital, las intervenciones financieras, la política industrial, entre otras (Pearson *et al.*, 2021). En consecuencia, los últimos años dan cuenta de la creciente relevancia de una agenda de investigación centrada en debatir los principales elementos de este “retorno”, sus formas variegadas y su naturaleza global (Alami & Dixon, 2020).

La combinación de este nuevo mapa con los “retornos” del Estado establece un terreno fértil para avanzar en los estudios relativos a las problemáticas cuestiones de la autonomía estatal, las transformaciones actuales de la geopolítica y las dinámicas del capitalismo global. Este objetivo requiere de la utilización de perspectivas que permitan una visión sistémica de larga duración, en combinación con una mirada hacia las condiciones contingentes y coyunturales que tienen impacto en las trayectorias de cada macro-región. Así, teniendo en cuenta tanto la dimensión global como la cartografía más específica de cada espacio, puede identificarse un rasgo particular en la macro-región sino-asiática, que denominamos “supremacía estatal”. Este concepto ayuda a explicar su nueva centralidad y posición ventajosa en la transformación sistémica con respecto a los espacios macro-regionales del Norte Global (NG) y del resto del Sur Global (SG).

nes locales o desviaciones de algún capitalismo estándar (Peck, 2019).

A partir de este ejercicio teórico, se pueden ofrecer nuevas comprensiones sobre un tema altamente debatido: ¿Qué es lo que hace que las dinámicas de construcción estatal sino-asiáticas sean diferentes del resto? Este artículo de investigación aborda viejos y nuevos debates en torno al Estado y el capitalismo para ofrecer algunas respuestas tentativas. En primer lugar, se destaca una perspectiva que se centra en las dinámicas y en las transformaciones del capitalismo desde una visión sistémica y de largo plazo (Arrighi, 1994; R. Brenner, 1982; Wallerstein, 1984). A ella se la contrapone con un punto de vista que exige evitar la idea del capitalismo como un sistema universal que se mueve desde arriba hacia abajo (Block, 2000, 2018; Peck, 2016). Aquí se sostiene que complementar -y no enfrentar- ambas perspectivas puede ser útil para capturar las tendencias seculares del sistema capitalista junto a las variaciones espaciales e institucionales.

En segundo lugar, se analiza la tensión entre las visiones Estado-céntricas del ejercicio territorial y los enfoques alternativos sobre el poder y el espacio. Por un lado, existe una perspectiva que observa la dinámica global del sistema capitalista mientras mantiene una visión territorializada del Estado (Arrighi, 1994; Cox, 1987). Por el otro, una visión alternativa promueve un enfoque crítico de la geografía política para evitar la “trampa territorial” (Agnew, 1994) y advierte sobre las limitaciones del nacionalismo metodológico (Glassman, 1999) y la importancia de nuevas formas de poder, redefiniciones del espacio y múltiples redes y flujos (Sassen, 2008).

Es a partir de poner en diálogo estas perspectivas que este artículo de investigación elabora lo que llamamos “supremacía estatal”. Por ella entendemos un Estado que no está condicionado por el capital, sino que es capaz de condicionarlo, que es decisivo para la dirección del proceso de acumulación y la subordinación de los actores. Un Estado que no es simplemente un actor enraizado (Evans,

1995), sino que actúa en el control creciente de la lógica territorial al mismo tiempo que establece objetivos estratégicos para la lógica expansiva del capital. Este documento sostiene que un mayor desarrollo de este concepto puede ayudar a explicar el posicionamiento diferenciado del escenario macro-regional sino-asiático y su influencia en los cambios actuales del orden jerárquico mundial.

Bajo su trayectoria macro-regional diferenciada, la estatalidad constituida en el espacio sino-asiático y la capitalización de la fase material se tradujeron en un proceso sin precedentes de industrialización, desarrollo tecnológico y creciente control de las Cadenas Globales Valor (CGV). Tener en cuenta estos elementos puede ser valioso para arrojar luz sobre algunas particularidades del “ascenso chino” al centro geopolítico y geoeconómico, lo que motiva a volver a indagar en la cuestión largamente debatida de la comparación de las diversidades capitalistas (Bruff, 2021).

1. Debatiendo la formación y desarrollo del capitalismo

El argumento sobre los orígenes y la lógica del desarrollo del capitalismo se fundamenta principalmente en dos puntos de vista. El primero contiene contribuciones que observan una formación estructural y sistémica. Sin embargo, para algunos el énfasis se coloca “internamente” en los procesos de producción y la configuración de las relaciones de clase, mientras que para otros, en cambio, se deposita “externamente”, con la extensión del mercado y el comercio a través de cadenas de mercancías en la larga duración y la formación de un sistema interestatal competitivo con liderazgo hegemónico sujeto a crisis y reestructuración cíclica.

Un segundo enfoque parte del reconocimiento de la variación en la organización del mercado e instituciones y desplaza la comprensión del capitalismo como una formación socioeconómica-espacial que se mueve

hacia abajo. Dado que el énfasis se coloca en las configuraciones sociales e institucionales diversas y variables, este enfoque cuestiona el esencialismo basado en la propiedad privada y da cuenta del carácter multiforme y multi-escalar de las relaciones capitalistas.

Más allá de los contrastes, tanto dentro como entre ambas perspectivas, se aprecia una visión complementaria para analizar las diversas formaciones y estrategias de los estados diferenciados del NG y el SG. A continuación, analizamos las características principales de ambas perspectivas para dar cuenta de sus complementariedades.

1. a. El capitalismo como sistema global: despliegue y transformaciones cíclicas

El debate entre Brenner (1982) y Wallerstein (1974) presentó tres aspectos de colisión, el primero relativo a la localización de la especificidad constitutiva del capitalismo; en segundo lugar, entre el enfoque cualitativo, frente a los aspectos cuantitativos destacados por el Análisis del Sistema Mundial (ASM); y, en tercer lugar, en relación con el nivel y la unidad de análisis. A pesar de estas diferencias, ambos comparten la observación de un sistema global, en el que las estructuras y dinámicas se expanden bajo una lógica de acumulación, formada por relaciones sociales y espaciales. Ellas se caracterizan por contradicciones intrínsecas que condicionan la estabilidad del sistema y su reestructuración.

Las aportaciones de Giovanni Arrighi, siguiendo a Braudel (1992), forjaron un examen de las estructuras y procesos del sistema-mundo capitalista en su conjunto en las diferentes etapas de su desarrollo (1994). Arrighi profundizó en el análisis cíclico del capitalismo a través de los "Ciclos Sistémicos de Acumulación" (CSA) y expuso la formación de dos lógicas de poder: la lógica del capital, basada en los flujos de poder económico, y la lógica territorial, propia de la proyección del poder estatal sobre una espacialidad determi-

nada (2005). En la lógica del capital, la competencia inter-capitalista se desarrolla en el marco de interrelaciones globales, formadas a través de cadenas globales de mercancías (Hopkins & Wallerstein, 1986), con actividades centrales y periféricas asimétricamente distribuidas. Los estados, al seguir la lógica territorial, se potencian con la proyección y penetrabilidad espacial del capital, conformando una estructura de Estados centrales y periféricos. Si bien los modos asumidos por estas jerarquías pueden presentar cambios importantes en su despliegue histórico (Karataşlı, 2017), los espacios nacionales insertos en el Centro, las semi-periferias y las periferias no parecen dar cuenta de cambios relevantes (Arrighi & Drangel, 1986).

De este modo, las lógicas del capital y la territorial se entrelazan en un juego dialéctico; esto significa que las acciones maximizadoras del capital y las estrategias geopolíticas de los Estados hegemónicos conforman macro dinámicas generales y sistémicas cuya comprensión exige una lectura macroscópica para apreciar cómo la competencia geoeconómica converge finalmente en rivalidad geopolítica. De esta retroalimentación constante entre las lógicas territoriales y del capital surgen los CSA en los que se combinan regularidades y contingencias históricas. En el campo de la acumulación, las regularidades se forman a través de la reedición cíclica de fases materiales y financieras, y en el campo de la lógica territorial, se expresan mediante la formación de agencias hegemónicas estatales que impulsan el sistema interestatal. Las especificidades refieren a los aspectos coyunturales que afectan al modo en que estas fases y los Estados hegemónicos emergentes se sitúan en determinados espacios macro-regionales y nacionales, configurando la jerarquía sistémica y las cambiantes relaciones centro-periferia de cada ciclo.

Este marco analítico permite entender el actual cambio geoeconómico dentro de una redefinición cíclica en la que, bajo una nueva

fase material, se produce un desplazamiento espacial de la dinámica de acumulación, re-instalando la primacía histórica del espacio macro-regional sino-asiático.

1. b. De-construyendo el capitalismo: desde la totalidad hacia la diversidad

La perspectiva anterior encontró un contrapunto desde un enfoque post-estructuralista en los años noventa (Gibson Graham, 1996), continuada por debates recientes (Block, 2019). Enfrentados al marxismo dominante y en abierta colisión con el ASM, Gibson-Graham y Block, con sus propias perspectivas, proponen evitar la idea de una “esencia” del capitalismo. Ambos cuestionan la pertinencia de entender el capitalismo como una totalidad coherente, que subsume las particularidades y las contingencias dentro de una unidad superior y totalizadora.

Esta segunda perspectiva desafía la noción tradicional del capitalismo como un sistema unificado y homogéneo, en su lugar enfatiza la diversidad de prácticas y formaciones capitalistas. Reconoce que existen formas diferentes de capitalismo, cada una con sus propias especificidades y contingencias, en constante evolución e interacción entre sí. Este enfoque enfatiza la importancia del análisis localizado y específico del contexto, en lugar de generalizaciones basadas en teorías universales. En general, este enfoque propone una comprensión más matizada y compleja de las relaciones económicas y sociales, y puede ayudarnos a comprender mejor la diversidad de las dinámicas de construcción estatal en diferentes regiones del mundo.

Esta crítica al “esencialismo estructural” encontró una forma de realización, primero, a través del concepto de “Variedades de Capitalismo” (VC) (Albert, 1993; Hall & Soskice, 2001), y luego con la noción de “capitalismo variegado” (Peck & Theodore, 2007). El enfoque de VC se centró inicialmente en los países industrializados y luego se extendió a

prácticamente todos los continentes (Bizberg, 2018; Fernández *et al.*, 2018). No es este el lugar para recordar las críticas al concepto y a la propuesta fundante (Bruff & Horn, 2012), sin embargo, es importante destacar que asumir las tipologías analíticas como herramientas heurísticas limita la comprensión de una realidad heterogénea y cambiante (Hay, 2020). Es en la captura de la diversidad y la complejidad que las nociones de “capitalismo variegado” y “desarrollo desigual y combinado” ganan consistencia (N. Brenner *et al.*, 2010; Peck & Theodore, 2007). El reconocimiento de sociedades variegadas, que operan dentro de una economía mundial capitalista (Block, 2019), implica entender el capitalismo como un proceso constante de construcción y reconstrucción (Block, 2000) en el que emergen formas heterogéneas e interrelacionadas, con diferentes grados de autonomía y capacidades estratégicas.

Al enfatizar el aspecto variegado, se sustituye la idea de coherencia nacional preexistente por el reconocimiento, tanto de una multiplicidad de procesos con heterogeneidades subnacionales, como de formaciones macro-regionales variables, formadas por la combinación de trayectorias históricas de corto y largo alcance y coyunturas geopolíticas y geoeconómicas.

1. c. Síntesis 1: Las macro-regiones muestran que un complejo tejido de especificidades opera bajo regularidades cíclicas

Un análisis complementario y sinérgico desde ambas perspectivas permite reconocer la forma en que el capitalismo, en su despliegue sistémico, histórico y holístico, experimenta múltiples configuraciones históricas (Anievas & Nişancioğlu, 2018) y adopta formas socio-espaciales constantemente reconfiguradas. Este enfoque combinado permite reconocer, por un lado, las regularidades expresadas en un cambio sistémico cíclico, las relaciones

interestatales (a través de la disputa hegemónica) y la lógica del capital, en tránsito actual de la expansión productiva a la financiarización (Arrighi & Moore, 2001). Por otro, identifica las características emergentes de las cambiantes interrelaciones y coproducciones entre mercado y Estado en el actual cambio cíclico. Este enfoque no sólo cierra la puerta a escisiones analíticas y ontológicas entre Estado y mercado (Peck, 2021) sino que exige considerar, bajo el cambio sistémico cíclico, las variaciones socio-espaciales y la complejidad de los procesos político económicos (Glassman, 2018b).

Entre las diversas formas y expresiones escalares que adoptan esas variaciones socio-espaciales, adquieren gran relevancia los diferentes escenarios macro-regionales, cuyo posicionamiento e interrelaciones están sujetos a nuevas intersecciones geopolíticas y geoeconómicas debido a la transformación cíclica (Desai, 2013). Se configura así el nuevo terreno en el que el espacio macro-regional sino-asiático recobra relevancia geopolítica y geoeconómica. En este contexto, se han hecho varios intentos de abordar las particularidades chinas en lo que respecta a las intervenciones estatales. La lista es especialmente larga (Arnoldi *et al.*, 2019; Beeson, 2017; Li & Shaw, 2013; Su & Lim, 2022). En la sección 3, se desarrolla la “supremacía estatal” como contribución a estos intentos.

2. La espacialidad del poder y la transformación estatal: estructuras, redes y flujos

Si durante el siglo XXI la soberanía estatal volvió a ser relevante, lo fue en diferentes formas: a) en los Estados Unidos, especialmente después de los discursos y prácticas del *America First*, que amalgamaron nacionalismo y proteccionismo, se recreó la figura del Estado-nación como guardián de los intereses nacionales frente a la penetración extranjera (Dufour & Ducasse, 2020); b) en el espacio

europeo, no sólo emergen progresivamente arreglos fragmentarios sino que, a través del Brexit, la restitución del Estado-nación corre en paralelo a la amenaza de la desintegración (Engelbrekt & Finotello, 2020); y c) en el espacio sino-asiático, el Estado-nación está cada vez más involucrado, bajo el liderazgo chino (Heilmann & Melton, 2013). A través de este último, diferentes espacios locales y regionales, así como empresas estatales y privadas, participan en el contexto macro-regional y global para ampliar las CGV y su control sobre ellas, dando continuidad al proceso de acumulación y resolviendo sus problemas internos de sobreacumulación (Hung, 2008).

De esta manera, el “retorno” del Estado encuentra fuertes diferencias contextuales. Mientras que en a) y b) es parte de una reacción a las consecuencias de la financiarización, su presencia en c) refiere a un proceso expansivo que, junto con la nueva fase de acumulación material, articula un discurso de interrelaciones macro-regionales. Para abordar esto, se contrastan y combinan diferentes perspectivas.

2. a. De la centralidad estatal al mundo de las redes y los flujos

Los enfoques del ASM y de la Economía Política Internacional (IPE) parten de la presencia de una hegemonía estatal que opera dentro de un sistema interestatal, donde la hegemonía se ejerce en términos gramscianos (Arrighi, 2005; Cox, 1987). Según esta mirada, aun reconociendo el creciente papel de las escalas supranacionales y su posición estratégica en el ejercicio de la hegemonía, la estructuración del sistema sigue basándose en Estados-nación insertos en una jerarquía de poderes dentro de la estructura interestatal de la hegemonía (Cox, 1983).

Sin embargo, frente al actual reposicionamiento del Estado-nación, un enfoque alternativo cuestiona la centralidad del Estado a partir de los vínculos entre espacios y poder.

En esta perspectiva, las dinámicas de flujos prevalecen sobre las formas de hegemonía y dominación asentadas sobre Estados soberanos dentro de fronteras delimitadas. Según este enfoque, es necesario superar la “trampa territorial” (Agnew, 1994) y reconocer una nueva etapa con el creciente dominio de flujos, actores e instrumentos con lógicas desterritorializadas (Agnew, 2005a; Sassen, 2013) y creciente influencia sobre el Estado (Sassen, 2008). Estas lógicas y acciones tienden a potenciar formas de red a través del espacio que, por un lado, desvinculan el problema del Estado y su hegemonía de dinámicas cíclicas para centrarse en la especificidad de procesos recientes, y por otro, sitúan los problemas de hegemonía y dominación fuera de una concepción Estado-céntrica (Agnew, 2005a). De este modo, se explora la posibilidad de una “estatalidad en red” (Castells, 1997). En un mapa espacial e institucional tan complejo, los espacios, las ciudades-regiones globales y las regiones se conectan entre sí y desafían las divisiones territoriales basadas en el Estado (Agnew, 2005b). Se obtiene así un mapa analítico basado en estatalidades re-escaladas, territorialidades evanescentes y conexiones en las que operan flujos materiales y simbólicos asociados a nuevas formas de comunicación, patrones innovadores de consenso y persuasión (Castells, 2016). Estos patrones se basan en imaginarios geopolíticos y geoeconómicos que contribuyen tanto a la legitimidad interna como a la formación de una visión global compartida (Agnew, 2010).

Esta perspectiva busca reconocer las múltiples formas en que los actores transnacionales y subnacionales intervienen y se entrelazan en la reproducción del poder y la reestructuración organizativa y funcional del Estado. Al hacerlo, subraya el anacronismo de seguir analizando el presente basándose en los mismos principios de los tratados westfalianos.

2. b. Síntesis 2: las interacciones entre flujos y estructuras reorganizan las relaciones en y entre las macro-regiones

El diálogo entre las dos últimas perspectivas nos ayuda a comprender el papel de las estructuras y los flujos, que a nuestro juicio se co-constituyen y potencian dialécticamente, vinculando las estructuras organizativas estatales en sus diferentes escalas y formas supranacionales. Bajo esta fusión analítica, la competencia interestatal y la recuperada centralidad del Estado se renuevan como constructores de, y factores contruidos por, múltiples redes formadas por flujos materiales e inmateriales interrelacionados. En este sentido, los flujos forman estructuras y las estructuras guían flujos en una geografía del poder que, aunque cambiante, mantiene la lógica de ciclos en los que una fase material sigue a otra financiera y nuevos espacios con nuevas estatalidades aprovechan ese proceso. Visto de esta manera, la reinstauración del Estado y su conexión con las nuevas formas de organización productiva y financiera no implica una simple reedición de las formas centralizadas y nacionales del Estado. Por el contrario, su retorno ha sido rediseñado por la dinámica de los flujos transnacionales que coexisten, no sin tensiones, con dinámicas de descentralización y arreglos supranacionales. Estos últimos amplían las diversidades subnacionales y permiten que surjan las macro-regiones variegadas. Por lo tanto, es importante analizar las singularidades de las nuevas formas de Estado y cómo empoderan sus estructuras con flujos en diferentes espacios macro-regionales, considerando la interacción de factores históricos, elementos domésticos y una variedad de criterios geopolíticos y geoeconómicos.

En conclusión, incorporar la perspectiva de las redes y flujos es útil para entender cómo las relaciones entre estructuras y flujos reorganizan las jerarquías en y entre las macro-regiones. Las relaciones entre las lógicas

territoriales y las lógicas de capital producen resultados macro-regionales e interrelaciones específicas que explican la diversidad de la relevancia recuperada del Estado-nación en diferentes contextos. Así, esto puede observarse en casos como la limitación del acoplamiento regional latinoamericano a la dinámica comercial sino-asiática, los arreglos individuales entre los miembros de la Unión Europea y China, y el proteccionismo renovado en los Estados Unidos.

3. Estados variegados en macro-regiones variegadas: comprendiendo los Estados sino-asiáticos

Las secciones 1 y 2 han permitido profundizar en la relación entre Estado y capitalismo, junto con los puntos de vista post-estructuralistas que deconstruyen la comprensión del sistema capitalista precisamente como un sistema que se mueve hacia abajo y encuentra formas coherentes en los Estados-nación con fronteras territoriales. La deconstrucción de esta visión, sumada a la atención al movimiento cíclico de los CSA, ayuda a situar el ascenso chino en un contexto sistémico y macro-regional, junto con las características propias chinas. Es la combinación de diversas perspectivas lo que permite observar tanto los procesos sistémicos como los elementos coyunturales en cada CSA renovado. De este modo, a partir de las síntesis 1 y 2 podemos sostener que los espacios macro-regionales variegados son el resultado de la mezcla de las regularidades cíclicas y las especificidades emergentes en cada ciclo sistémico.

Con este ejercicio teórico puede ser posible mostrar por qué prestar atención a los espacios macro-regionales emergentes y las posiciones y capacidades de sus Estados -bajo una singular articulación de redes y flujos- es útil para explicar la re-emergencia del espacio sino-asiático como centro dinámico de cambio cíclico. Siguiendo esto, en lugar de una manifestación unívoca, es posible encontrar múltiples tendencias contradictorias no sólo en el

sistema económico e institucional chino, sino en su espacio macro-regional que no son del todo esclarecidas por enfoques teóricos monolíticos ni por una definición estrecha de capitalismo de Estado (Zheng & Huang, 2018). En este contexto, planteamos la posibilidad de una forma de Estado variegada y única, por el momento predominante pero siempre sujeta a transformaciones, que denominamos "supremacía estatal".

3. a. Los orígenes de la supremacía estatal sino-asiática

La formación y recreación de macro-regiones bajo diferentes ciclos sistémicos tiene una larga historia (Abu-Lughod, 1989). Por ejemplo, en el espacio asiático, donde se consolidó durante siglos una larga tradición de reproducción intrarregional e interregional centrada en las redes comerciales (Hamashita, 1991; Ikeda, 1996). Una parte importante de esta peculiaridad histórica reside en lo que señala Sugihara (2019) respecto al carácter único de la combinación entre nacionalismo económico e integración regional dada en Asia, y cómo bajo esta integración se ha producido una relación dinámica entre el crecimiento del comercio intra-asiático y la industrialización a escala regional.

La proyección de esta integración bajo el liderazgo chino en la macro-región asiática tiene antecedentes antiguos y continúa hasta nuestros días, más recientemente bajo la forma de la ASEAN. La singularidad china proviene, para algunos, de su carácter de civilización-Estado (Li & Shaw, 2013), en el sentido de que China no es un Estado-nación más en la familia de las naciones, sino una civilización que pretende ser un Estado (Pye, 1990). A través de su milenario proceso de constitución y expansión, el Estado chino ha conservado una capacidad imperial, destinada a mantener su unidad política y ha administrado el espacio nacional y regional, forjando un sistema interestatal bajo una estructura unitaria (Zhao,

2015). Esto se sustentó en la formación de un Estado históricamente fuerte y considerablemente autónomo (Yang & Zhao, 2015), en el que un proceso de centralización burocrática sin precedentes otorgó un control efectivo sobre el territorio (Gunn, 2014; Koyama *et al.*, 2018), combinado con diferentes formas de descentralización que vincularon múltiples formas locales, nacionales y suprarregionales (Wang, 2019).

Ese proceso de construcción estatal se basó en la emulación y el aprendizaje regionales (Huang & Kang, 2021), en contraste con el modelo europeo de militarismo, industrialismo y capitalismo (Tilly, 1990). En consecuencia, el proceso de construcción del Estado en Asia se basó principalmente en la emulación y el aprendizaje (Huang & Kang, 2021). Como resultado, los Estados de Asia experimentaron periodos de paz mucho más largos y China pudo consolidar su posición como la mayor economía de mercado del mundo (Arrighi, 2008).

En este escenario particular se situaron las raíces de lo que podría denominarse “supremacía estatal plena”, ya que las características que la hacen única son el resultado de estas trayectorias macro-regionales diferenciadas. Así, tanto los procesos de larga duración como los factores coyunturales -e irrepetibles- explican conjuntamente cómo en el espacio sinoasiático ha prevalecido este tipo de estatalidad con capacidad directiva sobre el capital, con la capacidad de aprovechar la fase material del actual ciclo sistémico y moldear el despliegue de las lógicas territoriales y de capital a partir de decisiones geopolíticas y geoeconómicas por motivos internos y externos.

3. b. El surgimiento de la “supremacía estatal parcial”

En la segunda mitad del siglo XX se produjo un progresivo retorno del escenario sinoasiático al ámbito geopolítico y geoeconómico mundial. No inicialmente a través de China,

sino de los llamados “Estados desarrollistas” que configuraron una supremacía estatal “parcial”. La característica “parcial” está dada por la habilitación geopolítica de los Estados Unidos en la región (Beeson, 2017; Yeung, 2014), así como por la expansión del capital estadounidense y sus vínculos con el complejo militar-industrial en la región (Glassman & Choi, 2014).

La característica central de este tipo de estatalidad fue una autonomía que les permitió jugar un rol protagónico sobre los actores locales y lograr un proceso de industrialización endógena. Esto implicó una acción estratégica del Estado, apoyando a los actores locales seleccionados con regulaciones, recursos económicos y vinculando el capital financiero a las actividades productivas (Amsden, 2004; Öniş, 1991). El Estado operó no sólo como actor enraizado (Evans, 1995), sino también disciplinando a los grupos locales (Chibber, 2005). Como resultado, impulsó el aprendizaje tecnológico y la modernización a nivel regional, desarrollando el patrón de *Flying Geese* (Akamatsu, 1962; Kasahara, 2013), compatible con la inserción externa autorizada por el hegemon (Wade, 2011).

Además, desde la crisis de la hegemonía estadounidense se han producido dos procesos de reestructuración interrelacionados. El primero es una dinámica de fragmentación y multi-localización productiva, con centralización en tiempo real, que permitió la formación de redes globales de producción (Yeung & Coe, 2015). El segundo es la financiarización que dio lugar a la relocalización y expansión espacial del capital hacia la macro-región asiática, buscando su desmantelamiento estatal (Stubbs, 2009). Mientras la primera debilitó la posibilidad de configurar proyectos de industrialización intrafronterizos (Yeung, 2014), la segunda actuó restrictivamente sobre el marco regulatorio que había subordinado el capital financiero a la formación y desarrollo de grupos locales (Park & Doucette, 2016).

Sin embargo, el “Estado desarrollista” mostró una notable resistencia y durabilidad (Brods-gaard & Young, 2000; Chu, 2021; Hattori, 2020) y ha sido parcialmente reactivado por la elite estatal tras el proceso de apertura y financiarización (Thurbon, 2020).

3. c. De la supremacía estatal “parcial” a la “plena”: la macro-región sino-asiática bajo la reestructuración global

Aquella resistencia y durabilidad se ampliaría con el reciente ascenso de China. Tanto la autonomía como la centralidad estatal recobraron visibilidad en la segunda mitad del siglo XX, dando lugar a la “supremacía estatal plena”. Esto se fundamenta en la capitalización de tres aspectos: 1) las particularidades de su larga historia de civilización estatal (Zhang, 2012) y la formación de esta última como un poder fuerte y unificador (Yang & Zhao, 2015); 2) la plataforma industrial y tecnológica macro-regional heredada del *Flying Geese*, construida sobre una larga y generalmente pacífica tradición de producción y comercio regional (Arrighi *et al.*, 1993); y 3) las condiciones geopolíticas de autonomía y su incidencia geo-económica derivadas de la revolución socialista de 1949.

Los tres factores construyeron un Estado con capacidad para fijar sus propios objetivos y definir los medios necesarios para alcanzarlos, basado en un liderazgo tanto en el ámbito de la lógica territorial como en el de la lógica del capital. Esto se observa también en la capacidad de eludir el control geopolítico del hegemon, que transformó a los Estados desarrollistas en “Estados vasallos” (Castells, 1997), sometidos a la expansión del poder militar estadounidense y a su capacidad de combinarlo con su transnacionalización del capital (Glassman, 2018a). En este sentido, mientras que bajo la expansión japonesa-coreana la autonomía del Estado era limitada, la reemergencia china y la continuidad de su liderazgo histórico en la construcción macro-regional

hace que esa autonomía sea más amplia y menos vulnerable.

En la formación macro-regional asiática, la supremacía estatal permitió, desde una lógica territorial, construir y articular arreglos escalares supranacionales que implican regular flujos ascendentes (acuerdos de la ASEAN) y subnacionales multi-escalares (Li *et al.*, 2012). Las entidades subnacionales participan activamente en la formación de las condiciones socio-productivas locales y en la reversión de las desigualdades espaciales y sociales (Mok & Wu, 2013), así como en el creciente desarrollo de redes regionales transnacionales (Kee & Tang, 2019). Además, la subordinación del capital financiero a las actividades productivas y a las redes de empresas públicas y privadas se articula con registros discursivos, como la “Iniciativa de la Franja y la Ruta”. Así se impulsan imaginarios geopolíticos en los que los flujos informativos y financieros apoyan la formación de redes institucionales y económicas que persiguen la expansión material y el control económico a través de las CGV (Chubarov & Kalashnikov, 2018; Dadabaev, 2018).

De este modo, la combinación de aspectos contingentes y estructurales que han ido conformando la singular supremacía estatal sino-asiática incluye un denso entramado de redes y flujos que conforman un mapa dinámico de experimentación continua. La peculiaridad macro-regional, dada por el papel cada vez más disciplinador del Estado sobre el capital, coexiste con las complejas redes que entrelazan actores públicos y privados, conformando un patrón de propiedad mixta (Lu & Brennan, 2020). Ese tipo de autonomía estatal no está plenamente reconocida en la tradición neo-weberiana (Evans, 1995; Skocpol *et al.*, 1985), ya que para esta la capacidad estatal deriva de asumir una clara separación entre Estado y capital, a partir de la cual el primero adquiere capacidad de gestión sobre el segundo. En contraste, siguiendo el despliegue de las lógicas territoriales y del capital, lo que se observa

en la dinámica de construcción estatal sino-asiática es que la capacidad estatal no opera sobre una clara separación con “el mercado”, sino a partir de una red variable de arreglos institucionales donde se procesan tensiones y estrategias multi-actor y multi-escalares (Arnoldi *et al.*, 2019; Lu & Brennan, 2020). Esto incluye acciones horizontales y descentralizadas, en las que las escalas locales y regionales presionan para lograr actuaciones exitosas que satisfagan las demandas, ya que de ello depende la legitimidad del Estado (Su & Lim, 2022; Yang & Zhao, 2015). Como resultado, la supremacía estatal se rehace bajo una multiplicidad de acciones y flujos que adoptan patrones fragmentados, descentralizados y cada vez más internacionalizados.

Bajo la lógica del capital, la autonomía implica la capacidad del Estado para controlar y dirigir el capital (Vermeiren & Dierckx, 2012) tanto extranjero como nacional. Internamente, se destaca la capacidad estatal de controlar y subordinar el capital financiero a objetivos productivo-tecnológicos, fortaleciendo la posición regional y global en la actual emergencia de la fase material. A ello se suma el control directo del sector financiero, comenzando por los Bancos estatales (Turner *et al.*, 2012), la regulación del crédito y -a diferencia de otras áreas de Asia en desarrollo- la progresiva intervención en el desarrollo del mercado de capitales, buscando el control y la orientación del proceso de financiarización (Carroll & Jarvis, 2014; Petry, 2020; Wang, 2015). A partir de ese control estatal, y en combinación con el capital privado, China ha ido vinculando el desarrollo interno con la expansión macro-regional y la inserción global (De Graaff & Van Apeldoorn, 2018).

En cuanto al capital extranjero, desde las reformas de los años ochenta el Estado chino exhibió la capacidad de controlar la inversión extranjera. Para ello, aprovechó la deslocalización productiva de los líderes regionales (Japón y Corea), conformando una progre-

siva autonomía industrial y tecnológica. El Estado actuó como motor de una estrategia que dio continuidad al proceso combinado de integración regional y desarrollo industrial bajo el patrón de *Flying Geese* (Lin, 2013; Xu & Cao, 2019), desplegado no sólo a nivel macro-regional, sino también dentro de su espacio nacional (Ruan & Zhang, 2014). De esta manera, la singularidad china es que el Estado, sus estructuras y sus cuadros políticos tienen la capacidad no sólo de dirigir disciplinadamente al capital y a los capitalistas, sino también de formarlos y orientarlos estratégicamente. Algunos han caracterizado esto como la creación de una nueva clase de “capitalistas rojos” (Dickson, 2008) o una emergente “clase capitalista de cuadros” (So, 2003). Sin embargo, según Arrighi (2007) no está claro que la formación de una clase capitalista les otorgue el control de la economía, la sociedad y el Estado chino. Por lo tanto, en este caso, el Estado aparece como un actor formador de capitalistas internos, conteniéndolos dentro de su proyecto político sin otorgarles el control del mismo (Van der Pijl, 2012; Van Der Pijl & Buée, 2016).

Bajo un “capitalismo de gestión centralizada” (Lin, 2013) y más aún en un “capitalismo de partido-estado” reforzado (Pearson *et al.*, 2021) el Estado puede alinear la lógica del capital a su lógica territorial (Flint & Zhang, 2019). Como resultado, la supremacía estatal permite a la macro-región sino-asiática aprovechar el ciclo sistémico liderando el impulso de la fase material bajo la lógica del capital y fortaleciendo su autonomía geopolítica dentro del sistema interestatal.

4. Breve comparación espacial del “retorno” del Estado en el siglo XXI

En otras macro-regiones, las contingencias y acciones de actores y flujos adquieren formas diferenciadas respecto al espacio sino-asiático. En efecto, tanto en el NG como en el resto del SG, la ausencia de supremacía estatal conlleva

restricciones para estructurar los flujos de las redes geoeconómicas y geopolíticas. En estos casos, las redes están controladas por empresas transnacionales y organizaciones supranacionales que a veces operan con el Estado, en el caso del NG, y a veces sobre el Estado, en el caso del SG. En ambos casos prevalece el “poder estructural” del capital que reduce la capacidad para disciplinar, la eficacia de la burocracia weberiana y busca dismantlar los sistemas interventores que dirigen el capital y operan la redistribución del excedente (Maggor, 2021).

Bajo este “poder estructural”, en el caso de los Estados Unidos, su proceso de financierización dominante ha invadido sus corporaciones no financieras (Milberg, 2008), afectando su capacidad de inversión y el desarrollo de la estructura productiva. Bajo esta dinámica general, resultado de la expansión financiera sistémica, el Estado coexiste o incluso es capturado por el capital financiero, lo que se traduce en su funcionalización a la transnacionalización del capital y la ralentización del proceso de acumulación (Stockhammer, 2004).

En la Unión Europea, los acuerdos de Maastricht han puesto límites a las acciones directivas hacia los flujos de capital financiero, al tiempo que han favorecido una intervención estatal fragmentaria que ha acompañado la consolidación de las desigualdades a escala macro-regional (Iammarino *et al.*, 2019). Las escalas nacionales están estructuradas por redes geoeconómicas y sus dinámicas financieras, favorecidas por la arquitectura supranacional (Gambarotto *et al.*, 2019). En este contexto, la Unión Europea ha ido perdiendo participación en las CGV (García-Herrero & Turégano, 2020) en contraste con el crecimiento chino.

Además, en el resto del SG, la debilidad en la capacidad estatal facilitó una penetración conceptual y financiera de las redes políticas globales que limitó la capacidad directiva del Estado sobre el capital interno y externo (Fernández & Cardozo, 2012). Particularmente en

América Latina, las debilidades en las capacidades presentes en la constitución histórica de sus Estados (Centeno, 2002), tuvieron continuidad durante el siglo XX, cuando la creciente intervención estatal convivió con sus múltiples reconquistas corporativas a lo largo de la posguerra (Fernández & Ormaechea, 2018). Esto no sólo limitó la capacidad de conformar una matriz industrial y tecnológica macro-regional integrada, sino que expuso este espacio a una nueva captura por parte de los flujos de redes geopolíticas, conformadas en torno a organismos internacionales, que transfieren conocimientos y prácticas que moldean las políticas públicas (Stone, 2004). A diferencia del escenario sino-asiático, esas capturas históricas y más recientes del Estado operaron como un factor relevante en la limitación estatal para dirigir capitales, promoviendo una financierización y desindustrialización prematura de la estructura económica (Caldentey & Vernengo, 2021) así como también la integración primaria al creciente escenario macro-regional sino-asiático (Gallagher, 2016).

Conclusiones

El análisis complementario de la perspectiva cíclica macro-histórica y sistémica del capitalismo, junto con la deconstrucción del esencialismo capitalista, arroja algunos resultados que pueden ser útiles para analizar el presente. Quizás el más significativo sea dar cuenta de cómo la constitución del Estado contribuye a posicionar diferencialmente el espacio macro-regional sino-asiático en el proceso de redefinición sistémica. En este sentido, la formación de la supremacía estatal aparece como un elemento que explica el papel re-jerarquizado de esta formación macro-regional, así como también se incorpora como un elemento distintivo dentro del amplio espectro de experiencias analizadas por la literatura del capitalismo de Estado.

En este artículo de investigación, nos hemos propuesto analizar el sistema capitalista

atendiendo a su lógica global, cíclica y estructural, considerando un proceso constructivo atravesado por peculiaridades históricas de largo y corto alcance, donde interactúan formaciones estructurales y elementos coyunturales. Teniendo en cuenta esta combinación, destacamos la emergencia de un nuevo mapa global de macro-regiones variegadas, en el que el reposicionamiento de Asia bajo el liderazgo chino coexiste con el debilitamiento del NG y las persistentes debilidades del resto del SG.

En este proceso de transformación global, la particular forma de supremacía estatal ha convertido a Asia, con epicentro en China, en un espacio privilegiado para la expansión de la fase material de acumulación, que sienta las bases para el relevo hegemónico y marca la superación temporal de los procesos de sobreacumulación. Más aún, la cartografía de las macro-regiones variegadas se superpone con la diversidad de configuraciones estatales y sus procesos constructivos históricos. Por lo tanto, el análisis del re-involucramiento del Estado-nación debe abordarse como un proceso heterogéneo. En este trabajo se argumenta que las diferencias son cada vez más visibles entre aquellos Estados que ejercen el poder en un espacio de desmembramiento y debilidad provocada por las dinámicas de financiarización, y aquellos en los que la estatalidad apunta la consolidación y expansión de la nueva fase material de acumulación.

En conclusión, el nuevo mapa de nuestro siglo muestra una forma variegada de Estado que definimos como “supremacía estatal”, propia de la macro-región sino-asiática con epicentro en China. Esta emerge como una configuración novedosa que se diferencia de la intervención estatal tradicional, ya que esta última reacciona al -y está condicionada- por el poder estructural del capital y sus formas expansivas de financiarización, mientras que la supremacía estatal actúa para fortalecer el espacio macro-regional con control directivo sobre el capital y ejerciendo la lógica territorial

para cumplir sus propios objetivos estratégicos. Las diferentes configuraciones estatales y la presencia o ausencia de supremacía estatal son resultado, pero también causas, de formaciones macro-regionales específicas y de sus interrelaciones, y juntas configuran los patrones de desarrollo desigual y las variedades espaciales de nuestro tiempo. La macro-región sino-asiática y la singularidad de su supremacía estatal ayudan a explicar la dinámica global en curso, pero lejos de visiones teleológicas, tanto esta macro-región como su supremacía estatal siguen siendo un proceso disputado e impredecible, sujeto a tensiones y abierto a importantes cambios debido al conjunto multi-escalar y multi-dimensional de actores e intereses geoeconómicos y geopolíticos implicados. Continuar con este enfoque constituye una prometedora agenda de investigación, donde adquiere relevancia el análisis de las transformaciones estatales en el resto del SG y sus posibilidades de alcanzar tipos similares de supremacía estatal.

Referencias bibliográficas

- Abu-Lughod, J. L. (1989). *Before European hegemony: the world system AD 1250-1350*. Oxford: Oxford University Press.
- Agnew, J. (1994). The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy*. 1(1): 53-80.
- Agnew, J. (2005a). *Hegemony: The new shape of global power*. Philadelphia: Temple University Press.
- Agnew, J. (2005b). Sovereignty regimes: Territoriality and state authority in contemporary world politics. *Annals of the Association of American Geographers*. 95 (2): 437-461.
- Agnew, J. (2010). Emerging China and Critical Geopolitics: Between World Politics and Chinese Particularity. *Eurasian Geography and Economics*. 51 (5): 569-582.

- Akamatsu, K. (1962). A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries. *The Developing Economies*. 1: 3-25.
- Alami, I. (2021). State theory in the age of state capitalism 3.0? *Science & Society*. 85 (2): 162-170.
- Alami, I. & Dixon, A. D. (2020). The strange geographies of the 'new'state capitalism. *Political Geography*. 82. Article 102237.
- Albert, M. (2009). *Capitalism against capitalism*. London: Whurr Publishers Ltd.
- Amsden, A. (2004). La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia. *Revista de la CEPAL*. 82: 75-90.
- Anievas, A. & Nişancioğlu, K. (2018). Lineages of capital. *Historical Materialism*. 26 (3): 167-196.
- Arnoldi, J., Villadsen, A. R., Chen, X. & Na, C. (2019). Multi-Level State Capitalism: Chinese State-Owned Business Groups. *Management and Organization Review*. 15 (1): 55-79.
- Arrighi, G. (1994). *The Long Twentieth Century: Money, Power and the Origin of Our Time*. London: Verso.
- Arrighi, G. (2007). *Adam Smith in Beijing: Lineages of the 21st century*. London: Verso.
- Arrighi, G. (2008). Historical Perspectives on States, Markets and Capitalism, East and West. *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus*. 10, Vol. 6, Issue 1, Article ID 2630
- Arrighi, G. & Drangel, J. (1986). The stratification of the world-economy: an exploration of the semiperipheral zone. *Review (Fernand Braudel Center)*. 10 (1): 9-74.
- Arrighi, G., Ikeda, S. & Irwan, A. (1993). *The Rise of East Asia: One Miracle or Many?* In R. Palat (Ed.). *Pacific Asia and the Future of the World-System* (pp. 41-65). Westport, CT: Greenwood Press.
- Arrighi, G. & Moore, J. W. (2001). *Capitalist development in world historical perspective*. In *Phases of Capitalist Development* (pp. 56-75). London: Palgrave Macmillan UK.
- Beeson, M. (2017). *What does China's rise mean for the developmental state paradigm?* In *Asia after the Developmental State: Disembedding Autonomy* (pp. 174-197). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bizberg, I. (2018). Varieties of capitalism, growth and redistribution in Asia and Latin America. *Brazilian Journal of Political Economy*. Vol. 38: 261-279).
- Block, F. (2000). Deconstructing capitalism as a system. *Rethinking Marxism*. 12 (3): 83-98.
- Block, F. (2018). *Capitalism: the future of an illusion*. California: University of California Press.
- Block, F. (2019). Problems with the concept of capitalism in the social sciences. *Environment and Planning A: Economy and Space*. 51 (5): 1.166-1.177.
- Bremmer, I. (2008). The return of state capitalism. *Survival*. 50 (3): 55-64.
- Brenner, N., Peck, J. & Theodore, N. (2010). Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global Networks*. 10 (2): 182-222.
- Brenner, R. (1982). The origins of capitalist development: a critique of neo-Smithian Marxism. *New left review*. Issue 104: 54-71.
- Brodsgaard, K. E. & Young, S. (2000). *State Capacity in East Asia: Japan, Taiwan, China, and Vietnam*. Oxford: Oxford University Press.
- Bruff, I. (2021). The politics of comparing capitalism. *Environment and Planning A: Economy and Space*. 53 (6): 1.273-1.292.
- Bruff, I. & Horn, L. (2012). *Varieties of capitalism in crisis?* London: SAGE Publications.
- Caldentey, E. P. & Vernengo, M. (2021). Financialization, premature deindustrialization, and instability in Latin America. *Review of Keynesian Economics*. 9 (4): 493-511.
- Carroll, T. & Jarvis, D. S. L. (2014). Introduction: Financialisation and Development in Asia under Late Capitalism. *Asian Studies Review*. 38 (4): 533-543.

- Castells, M. (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. 2: El poder de la identidad*. México: Siglo XXI Editores.
- Castells, M. (2016). A sociology of power: My intellectual journey. *Annual Review of Sociology*. 42: 1-19.
- Centeno, M. A. (2002). *Blood and debt: War and the nation-state in Latin America*. Pennsylvania: Penn State Press.
- Chibber, V. (2005). Reviving the Developmental State? The Myth of the 'National Bourgeoisie'. *Socialist Register*. Núm. 41: 144-165.
- Chu, Y. (2021). Democratization, globalization, and institutional adaptation: the developmental states of South Korea and Taiwan. *Review of International Political Economy*. Núm. 28 (1): 59-80.
- Chubarov, I. & Kalashnikov, D. (2018). Belt and road initiative: globalization Chinese way? *Mirovaya Ekonomika i Mezhdunarodnye Otnosheniya*. Núm. 62 (1): 25-33.
- Cox, R. W. (1983). Gramsci, Hegemony and International Relations : An Essay in Method. *Millennium*. 12 (2): 162-175.
- Cox, R. W. (1987). *Production, power, and world order: Social forces in the making of history* (Vol. 1). Columbia: Columbia University Press.
- Dadabaev, T. (2018). "Silk Road" as foreign policy discourse: The construction of Chinese, Japanese and Korean engagement strategies in Central Asia. *Journal of Eurasian Studies*. Núm. 9 (1): 30-41.
- De Graaff, N., & Van Apeldoorn, B. (2018). US-China relations and the liberal world order: contending elites, colliding visions? *International Affairs*. Núm. 94, (1): 113-131.
- Desai, R. (2013). *Geopolitical economy: After US hegemony, globalization and empire*. London: Pluto Press.
- Dickson, B. J. (2008). *Wealth into Power: The Communist Party's Embrace of China's Private Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dufour, G. & Ducasse, D. (2020). "America First" and the Return of Economic Isolationism and Nationalism to the United States: A Historic Turning Point for International Trade Law. *Canadian Yearbook of International Law/Annuaire Canadien de Droit International*. Núm. 57: 223-255.
- Engelbrekt, B., & Finotello. (2020). *European Union and the Return of the Nation State*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Fernández, V. R., & Cardozo, L. (2012). Nueva estatidad bajo la re-emergencia regional. La reelaboración del proyecto neoliberal y sus alternativas en la periferia. *Estudios Urbanos e Regionais*. Núm. 14 (2): 11-33.
- Fernández, V. R., Ebenau, M., & Bazza, A. (2018). Rethinking varieties of capitalism from the Latin American periphery. *Review of Radical Political Economics*. Núm. 50 (2): 392-408.
- Fernández, V. R., & Ormaechea, E. (2018). Prebisch, el Estado y la debilidad del imprescindible. *Problemas Del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*. Núm. 145 (49): 77-99.
- Flint, C. & Zhang, X. (2019). Historical-Geopolitical Contexts and the Transformation of Chinese Foreign Policy. *The Chinese Journal of International Politics*. Núm. 12 (3): 295-331.
- Gallagher, K. P. (2016). *The China triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington consensus*. Oxford: Oxford University Press.
- Gambarotto, F., Rangone, M., & Solari, S. (2019). Financialization and deindustrialization in the Southern European periphery. *Athens Journal of Mediterranean Studies*. 5 (3): 151-172.
- García-Herrero, A., & Turégano, D. M. (2020). Europe is losing competitiveness in global value chains while China surges. *Bruegel-Blogs*.
- Gibson Graham, J. K. (1996). The End of Capitalism (as we knew it): A Feminist Critique

- of Political Economy. In *Blackwell Publishers Inc.* Oxford and Cambridge: Blackwell.
- Glassman, J. (1999). State power beyond the territorial trap: the internationalization of the state. *Political Geography*. Núm.18 (6): 669-696.
- Glassman, J. (2018a). *Drums of War, Drums of Development: The Formation of a Pacific Ruling Class and Industrial Transformation in East and Southeast Asia, 1945-1980.* Leiden: Brill.
- Glassman, J. (2018b). Geopolitical economies of development and democratization in East Asia: Themes, concepts, and geographies. In *Environment and Planning A: Economy and Space*. Vol. 50, Issue 2: 407-415.
- Glassman, J. & Choi, Y.-J. (2014). The Chaebol and the US military-industrial complex: Cold War geopolitical economy and South Korean industrialization. *Environment and Planning A*. Vol. 46 (5): 1.160-1.180.
- Gunn, G. C. (2014). East-Southeast Asia in World History: The Making of a World Region. *TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia*. 2 (1): 5-30.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: OUP.
- Hamashita, T. (1991). The Networks of the World Economy viewed from the Silver Flow: 16th- 19th Century. *Series, Inquiry to the World History. Structuralization of the World*. Tokyo: Iwanami Shoten: 21-53.
- Hattori, S. (2020). Financialization in Japan. *Evolutionary and Institutional Economics Review*. Núm. 17 (2): 295-311.
- Hay, C. (2020). Does capitalism (still) come in varieties? *Review of International Political Economy*. Núm. 27 (2): 302-319.
- Heilmann, S., & Melton, O. (2013). The Reinvention of Development Planning in China, 1993–2012. *Modern China*. 39 (6): 580-628.
- Hopkins, T. K., & Wallerstein, I. (1986). Commodity Chains in the World-Economy Prior to 1800. *Review (Fernand Braudel Center)*. Núm. 10 (1): 157-170.
- Huang, C.-H., & Kang, D. C. (2021). State Formation in Korea and Japan, 400–800 CE: Emulation and Learning, Not Bellicist Competition. *International Organization*. Vol. 76 , Issue 1, Winter 2022: 1-31.
- Hung, H. (2008). Rise of China and the global overaccumulation crisis. *Review of International Political Economy*. Núm. 15 (2): 149-179.
- Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A., & Storper, M. (2019). Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*. Núm. 19 (2): 273-298.
- Ikeda, S. (1996). The history of the capitalist world-system vs. the history of East-Southeast Asia. *Review (Fernand Braudel Center)*. Vol. 19, No. 1 (Winter, 1996) : 49-77.
- Karataşlı, Ş. S. (2017). The Capitalist World-economy in the Longue Durée . *Sociology of Development*. Núm. 3 (2). 163-196.
- Kasahara, S. (2013). The Asian developmental state and the flying geese paradigm. *UNCTAD Discussion Papers*. Núm. 213.
- Kee, H. L., & Tang, H. (2017). How did China move up the global value chains? *VoxChina*. Aug 30.
- Koyama, M., Moriguchi, C., & Sng, T.-H. (2018). Geopolitics and Asia's little divergence: State building in China and Japan after 1850. *Journal of Economic Behavior & Organization*. Núm. 155: 178-204.
- Li, X., Liu, C., Weng, X., & Zhou, L.-A. (2012). *Political competition at a multilayer hierarchy: evidence from China*. In *The Chinese Economy* (pp. 259-271). London: Springer.
- Li, X., & Shaw, T. M. (2013). The political economy of Chinese state capitalism. *Journal of China and International Relations*. 1 (1): 88-113.
- Lin, J. Y. (2013). *From flying geese to leading dragons: New opportunities and strategies for structural transformation in developing countries*. In

- The Industrial Policy Revolution II* (pp. 50-70). London: Springer.
- Lu, Y.-C., & Brennan, L. (2020). The Institutional Arrangement of Private and State Capital in Chinese State Capitalism. *32nd Annual Meeting*.
- Maggor, E. (2021). Sources of state discipline: lessons from Israel's developmental state, 1948-1973. *Socio-Economic Review*. Núm. 19 (2): 553-581.
- Milberg, W. (2008). Shifting sources and uses of profits: sustaining US financialization with global value chains. *Economy and Society*. Núm. 37 (3): 420-451.
- Mok, K. H., & Wu, X. F. (2013). Dual decentralization in China's transitional economy: Welfare regionalism and policy implications for central-local relationship. *Policy and Society*. Núm. 32 (1): 61-75.
- Musacchio, A. & Lazzarini, S. G. (2014). *Reinventing state capitalism*. Harvard University Press.
- Öniş, Z. (1991). *The logic of the developmental state*. Comparative Politics. New York: City University of New York.
- Park, H. J., & Doucette, J. (2016). Financialization or capitalization? Debating capitalist power in South Korea in the context of neoliberal globalization. *Capital and Class*. Núm. 40 (3): 533-554.
- Pearson, M., Rithmire, M. & Tsai, K. S. (2021). Party-State Capitalism in China. *Current History*. Núm. 120 (827): 207-213.
- Peck, J. (2016). Macroeconomic geographies. *Area Development and Policy*. 1(3): 305-322.
- Peck, J. (2019). Problematizing capitalism (s): Big difference? *Environment and Planning A: Economy and Space*. 51 (5): 1.190-1.196.
- Peck, J. (2021). On capitalism's cusp. *Area Development and Policy*. 6 (1): 1-30.
- Peck, J. & Theodore, N. (2007). Variegated capitalism. *Progress in Human Geography*. 31 (6): 731-772.
- Petry, J. (2020). Financialization with Chinese characteristics? Exchanges, control and capitalist markets in authoritarian capitalism. *Economy and Society*. 49 (2): 213-238.
- Pye, L. W. (1990). China: erratic state, frustrated society. *Foreign Affairs*. 69 (4): 56-74.
- Ruan, J. & Zhang, X. (2014). "Flying geese" in China: The textile and apparel industry's pattern of migration. *Journal of Asian Economics*. 34: 79-91.
- Sassen, S. (2008). *Territory, authority, rights: From medieval to global assemblages*. New Jersey: Princeton University press.
- Sassen, S. (2013). When territory deborders territoriality. *Territory, Politics, Governance*. Vol. 1. (1): 21-45.
- Skocpol, T., Evans, P., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- So, A. Y. (2003). The changing pattern of classes and class conflict in China. *Journal of Contemporary Asia*. 33 (3): 363-376.
- Stockhammer, E. (2004). Financialisation and the slowdown of accumulation. *Cambridge Journal of Economics*. 28 (5): 719-741.
- Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European Public Policy*. 11 (3): 545-566.
- Stubbs, R. (2009). What ever happened to the East Asian Developmental State? The unfolding debate. *The Pacific Review*. 22 (1): 1-22.
- Su, X. & Lim, K. F. (2022). Capital accumulation, territoriality, and the reproduction of state sovereignty in China: Is this "new" state capitalism? *Environment and Planning A: Economy and Space*. 55(3): 697-715.
- Sugihara, K. (2019). *The Asian Path of Economic Development: Intra-regional Trade, Industrialization and the Developmental State*. In T. Shiraishi & S. Tetsushi (Eds.). *Emerging-Economy State and International Policy Studies* (pp. 73-100). Singapore: Springer Open.
- Thurbon, E. (2020). The Future of Financial Activism in Taiwan? The Utility of a Mindset-centred Analysis of Developmental States and

- Their Evolution. *New Political Economy*. 25 (3): 320-336.
- Tilly, C. (1990). *Coercion, capital, and European states, AD 990-1990*. In Basil Blackwell Publishers. Rio de Janeiro: Brasil Blackwell Publishers.
- Turner, G., Tan, N., & Sadeghian, D. (2012). The Chinese banking system. *RBA Bulletin (Print Copy Discontinued)*. September Quarter: 53-64.
- Van der Pijl, K. (2012). Is the East Still Red? The Contender State and Class Struggles in China. *Globalizations*. 9 (4): 503-516.
- Van Der Pijl, K. & Buée, J.-M. (2016). Le transnational et le national dans la formation de la classe capitaliste. *Actuel Marx*. Vol. 2: 75-89.
- Vermeiren, M. & Dierckx, S. (2012). Challenging Global Neoliberalism? The global political economy of China's capital controls. *Third World Quarterly*. 33 (9): 1.647-1.668.
- Wade, R. (2002). US hegemony and the World Bank: the fight over people and ideas. *Review of International Political Economy*. Vol. 9 (2): 37-41.
- Wallerstein, I. (1974). *The modern world-system: capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteen century*. New York: Academic Press.
- Wallerstein, I. (1984). *The politics of the world-economy: The states, the movements and the civilizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wang, Yingyao. (2015). The rise of the 'shareholding state': financialization of economic management in China. *Socio-Economic Review*. 13 (3): 603-625.
- Wang, Yuhua. (2019). China's State Development in Comparative Historical Perspective. *Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association*. 29 (2): 50-57.
- Xu, J., & Cao, Y. (2019). Innovation, the Flying Geese Model, IPR Protection, and Sustainable Economic Development in China. In *Sustainability* (Vol. 11, Issue 20).
- Yang, H., & Zhao, D. (2015). Performance Legitimacy, State Autonomy and China's Economic Miracle. *Journal of Contemporary China*. 24 (91): 64-82.
- Yeung, H. W. (2014). Governing the market in a globalizing era: Developmental states, global production networks and inter-firm dynamics in East Asia. *Review of International Political Economy*. 21 (1): 70-101.
- Yeung, H. W., & Coe, N. (2015). Toward a dynamic theory of global production networks. *Economic Geography*. 91 (1): 29-58.
- Zhang, W.-W. (2012). *The China wave: Rise of a civilizational state*. World Scientific.
- Zhao, D. (2015). *The Confucian-legalist state: A new theory of Chinese history*. Oxford University Press.
- Zheng, Y., & Huang, Y. (2018). *Market in state: The political economy of domination in China*. Cambridge University Press.

La planificación táctica del control externo ambiental en la Argentina.

Una propuesta para su fortalecimiento desde el análisis de datos, a partir de la actuación de la Auditoría General de la Nación (2006-2016)

*Tactical planning of external environmental control in Argentina.
A proposal for its strengthening from data analysis, based on
the performance of the Auditoría General de la Nación
(2006-2016)*

Por Eduardo Omar Cura*

Fecha de Recepción: 08 de febrero de 2023.

Fecha de Aceptación: 01 de septiembre de 2023.

RESUMEN

El presente artículo de investigación trata sobre la planificación institucional del control externo de las políticas públicas, abordando de forma específica la selección de objetivos tácticos ambientales gubernamentales. A tales fines, expone las principales características de una propuesta técnica original: el Sistema para la Reorganización de Información Ambiental (SIREIA), producido como resultado de una investigación desarrollada en el marco de la tesis de Maestría en Auditoría Gubernamental de la Universidad de San Martín (UNSAM), basada en el análisis de información documental originada en fuentes de referencia del campo y en la actuación de la Auditoría General

de la Nación (AGN) –la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de Argentina durante el decenio 2006-2016–. En su desarrollo, introduce y articula conceptos y enfoques nodulares del campo del control externo con otros pertenecientes a los campos de las políticas públicas y de las cuestiones ambientales, con el propósito de aportar al fortalecimiento de su gobernanza, de la rendición de cuentas para con la sociedad y, transitivamente, de la política ambiental gubernamental.

Palabras clave: *Gobernanza Ambiental, Control Ambiental Gubernamental, Planificación Institucional, Análisis de Datos.*

* Economista y Geógrafo por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Auditoría Gubernamental por la Universidad Nacional de San Martín. Correo electrónico: o_cura@yahoo.com.ar

ABSTRACT

This article deals with institutional planning of public policies’ external control, specifically addressing the selection of governmental environmental tactical objectives. To this end, it exposes the main characteristics of an original technical proposal: the System for the Reorganization of Environmental Information (SIREIA), produced as a result of the Master’s thesis in Government Auditing of the University of San Martín (UNSAM), based on the analysis of documentary information originating in reference sources in the field and in the performance of the General Audit Office of the Nation (AGN) –Supreme Audit Institution (SAI) of Argentina– during the decade 2006-2016. In an associated way, it introduces and articulates nodular concepts from the external control’s field with other issues belonging to public policies and environmental management, seeking to contribute to its governance strengthening, to social accountability and, transitively, to government’s environmental policy.

Keywords: *Environmental Governance, Government Environmental Control, Institutional Planning, Data Analysis.*

Introducción

Ya no quedan dudas a nivel mundial respecto de la relevancia que adquieren los temas ambientales en la vida social contemporánea, ganando espacio de forma ininterrumpida en las últimas décadas en la opinión pública y, asociadamente, en las agendas de política gubernamental. A nivel internacional, a partir de la celebración de cumbres globales y acuerdos internacionales desde los años ’70, abordando diferentes problemáticas ambientales, alcanzando, para finales de la primera década del siglo XXI, “más de 280 acuerdos internacionales, identificados por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP) en 2009” (Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores [IS-

SAI] 5140, 2016: 7). Correspondientemente, para el mismo período y a nivel de los Estados nacionales, la incorporación de la materia ambiental en esquemas de política ha evidenciado una “ampliación del ámbito del medio ambiente para incluir un número mayor de temas que involucran a más departamentos; y una mayor sofisticación de las herramientas que se utilizan en las políticas públicas para administrar el medio ambiente” (Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental [WGEA] de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores [INTOSAI], 2007: 13). Aun cuando esta evolución se expresa como un fenómeno de escala global y para un amplio conjunto de temáticas propias del campo ambiental, el escenario regional y nacional merecen especial atención, no sólo en respuesta a las especificidades ambientales propias de nuestros territorios (sus características ecológicas, geológicas, climáticas, etcétera), sino a las particularidades de los modos de recurrencia prevalecientes para con sus recursos y, finalmente, a los esquemas institucionales alcanzados para proveer a su gobernanza. Al respecto, al referir a la transformación de los recursos naturales para el caso de América Latina, Pengue (*et al.*) destaca que “en la Argentina, entre 1970 y 2009, la extracción de materiales pasó de 386 millones a 660 millones de toneladas, proceso que (...) no está impulsado por el consumo doméstico (...), sino, fundamentalmente, por la exportación de *commodities* (agricultura forestal, ganadería, energía y minería)” (2020: 30). De forma asociada a dichas actividades, diversas fuentes identifican como principales problemas ambientales en la Argentina a la contaminación atmosférica e hídrica (tanto urbana como en el ámbito rural), al estrés hídrico y a la degradación de suelos y ecosistemas varios (boscosos, marinos, costeros y humedales), procesos que afectan sensiblemente la calidad ambiental y, en función de sus especificidades, muchas veces de forma directa a las condiciones de vida

de la población (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable [MAyDS], 2016; Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable [SAyDS], 2004).

En relación con la problemática urbana, en un contexto de creciente urbanización global y reconociéndose su impacto en la dinámica de los principales problemas ambientales contemporáneos (Foladori, 2001; Pengue *et al.*, 2020), resulta relevante destacar que nuestra región es aquella que reúne, a la fecha, a la mayor parte de su población en megaciudades (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2018), dando cuenta a su interior de entrelazadas problemáticas ambientales, entre ellas las asociadas a la contaminación del aire y del agua, al hacinamiento, a la falta de vivienda, a la insuficiencia y deficiencia en la provisión de servicios básicos (en especial, agua y saneamiento), a la recolección y disposición de los residuos sólidos domiciliarios y de los efluentes industriales. Si bien todas estas manifestaciones se evidencian como parte de la problemática ambiental urbana nacional, son predominantes en nuestros mayores conglomerados urbanos (en especial, en el complejo fluvial industrial que une las ciudades de Buenos Aires, La Plata y Rosario), coincidiendo con los mayores niveles de pobreza y de polarización social (Clichevsky, 2002; Mateucci y Baxendale, 2006; SAyDS, 2004; Suárez y Schamber, 2019). En tanto factores asociados a las mencionadas problemáticas, diversas fuentes del ámbito local refieren a la prevalencia de lógicas de recurrencia y manejo de los recursos naturales (RRNN) que, con diferencias según los sectores y ramas de actividad, se muestran, en mayor o menor medida, desatentas y/o elusivas a los requerimientos normados para garantizar la preservación del ambiente (Aranda, 2015; Colombo, 2019; MAyDS, 2016), en un contexto de marcada debilidad de la gobernanza ambiental gubernamental nacional y de desafíos proporcionales (reconocidos a nivel internacional) en lo que respec-

ta a las capacidades de las EFS para ejercer el control externo de áreas de política complejas, como lo son las políticas ambientales. Este último campo, el control externo de las políticas públicas ambientales, es el que abordaremos en el presente artículo de investigación. Más específicamente, centraremos nuestra atención en su planificación institucional, en especial en lo que atañe a las competencias y prácticas al interior de las EFS para la selección de objetivos tácticos, cuya articulación con la instancia que le precede (la planificación estratégica del control gubernamental) ha sido observada recientemente como un aspecto requirente de acciones de fortalecimiento institucional a nivel global, más allá de las materias de control (Iniciativa para el Desarrollo [IDI] del INTOSAI, 2020). De hecho, ha sido la escasez de referencias bibliográficas disponibles en el campo en relación con la planificación táctica del control ambiental lo que nos motivó a desarrollar una tesis específica y, luego, a escribir este artículo.

En consecuencia, el trabajo expone las principales características de una propuesta técnica para aportar a la determinación de objetivos tácticos en materia ambiental, desarrollada como producto de una investigación realizada durante los años 2016-2020, sobre la base empírica de 39 actuaciones de auditoría ambiental efectuadas en la EFS de la Argentina durante el decenio 2006-2016, así como del análisis de un extenso acervo de materiales originados en diversas fuentes de referencia del campo a nivel internacional (manuales, guías, normativa de control, investigaciones sobre prácticas, estudios de caso, entre otros). Subyace a la propuesta la idea de que fortalecer la gobernanza del control externo ambiental redundará no sólo en una mejor rendición de cuentas, sino en la mejora continua de la gobernanza ambiental gubernamental, en pos de preservar la calidad ambiental y de velar por los derechos humanos que le son indisolubles.

I. Breve caracterización del campo temático y de política

I.1. La complejidad temática

Antes de adentrarnos en el campo de la política ambiental desde sus especificidades político-administrativas (cuya caracterización resulta importante para comprender la relevancia del fortalecimiento de los procesos de planificación institucional de su control externo), merece realizarse un acercamiento al objeto de política, es decir, a las problemáticas ambientales. Según García, las ambientales son "problemáticas complejas, donde están involucrados el medio físico-biológico, la producción, la tecnología, la organización social, la economía (...) cuyas interrelaciones constituyen la estructura de un sistema que funciona como una totalidad organizada" (1986: 1). De acuerdo con el autor, esta totalidad es "no reducible a la simple yuxtaposición de situaciones o fenómenos que pertenezcan al dominio exclusivo de una disciplina" (García, 2011: 9). En otros términos, las problemáticas ambientales se presentan siempre como "un sistema holístico o multifacético" (Weitzenfeld, 1996: 68).

De forma asociada, no hay escala, ámbito territorial ni societario ajeno a la dimensión ambiental: las problemáticas ambientales se nos presentan cotidianamente en la urbanidad, en la ruralidad, en territorios suburbanos y en zonas desérticas, pero también allí donde se observan las más altas densidades poblacionales; pueden expresarse en territorios políticos administrativos determinados, pero también trascendiendo sus fronteras, conllevando entonces no sólo la confluencia de competencias y responsabilidades a nivel suprasectorial, sino también interjurisdiccional. Sus problemáticas pueden afectar indistintamente a grandes sectores de la sociedad o a grupos o territorialidades específicas, en cualquier caso, pudiéndose observar grandes disparidades so-

ciales y, en consecuencia, amplias brechas de vulnerabilidad.

Como si ello no bastase, dicha complejidad se expresa en la amplitud de la escala temporal de sus manifestaciones y en la incertidumbre asociada: los fenómenos ambientales pueden presentarse en forma contingente y/o prácticamente inesperada, de forma frecuente, esperable y predecible, o permanecer latentes y a la espera de algún factor disparador o catalizador para ganar la atención de la sociedad, implicando muchas veces una escala intergeneracional y, en consecuencia, excediendo los mandatos de los gobiernos. Desde un prisma analítico, estas y otras variables aplicables al estudio de las problemáticas ambientales han sido objeto de esfuerzos de sistematización y ordenamiento conceptual, a los efectos de fortalecer los abordajes y, consecuentemente, la elaboración de propuestas para su resolución (García, 2011; Herrero, 2012). No obstante, más allá de la identificación de factores concurrentes a los efectos de dar con la resolución de problemáticas ambientales, debe prevalecer en su abordaje una atenta consideración de las especificidades situacionales en las que estas se expresan. Esto implica que las problemáticas ambientales se manifiestan de forma única en el tiempo y en los territorios, en cuanto que expresiones particulares de la interacción del complejo social con las estructuras, fenómenos y procesos naturales que les subyacen, requiriéndose en consecuencia un abordaje interdisciplinario que reconozca su complejidad intrínseca.

Con esta caracterización realizada, estamos en condiciones de avanzar en algunos aspectos relevantes de la gobernanza ambiental gubernamental.

I.2. Un campo de política desafiante

Como correlato de la caracterización precedente, la gobernanza ambiental enfrenta múltiples y complejos desafíos en lo que respecta al diseño e implementación de políticas, fun-

damentalmente en lo que atañe a lidiar con la interdependencia sistémica de sus áreas de intervención, observándose que “no siempre son armónicas y, a veces, sus fines y efectos son divergentes; en pocas ocasiones, son convergentes o sinérgicas, y sus efectos pueden ser positivos o negativos” (Gligo, 2020: 90). Al respecto, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos (GAO; 2015) ha destacado la necesidad de contar con herramientas para identificar y mitigar la fragmentación, superposición y duplicación de intervenciones gubernamentales en varias áreas de política, en vistas de la existencia de instrumentos de política “repartidos” (especialmente, allí donde prima una estructuración federal de gobierno y múltiples actores trabajando en un área de política). Ya dos décadas antes, la GAO reconocía los aportes de la auditoría de rendimiento ambiental por sus beneficios en la gobernanza ambiental gubernamental (GAO, 1995), habida cuenta del crecimiento de su agenda en los más diversos organismos del Estado y dependencias descentralizadas.

Estos y otros aspectos de la complejidad de la gobernanza ambiental han sido reconocidos por diversas instituciones de referencia a nivel global, desarrollando en consecuencia aportes para su abordaje. Por caso, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) elaboró en 2020 un conjunto de Indicadores de Gobernanza Ambiental para América Latina y el Caribe (IGA), a partir de la experiencia recogida en diez países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Perú, República Dominicana y Uruguay), relevando en total once “indicadores primarios” considerados representativos. Adicionalmente, su propuesta contempló diversos aspectos de “la capacidad institucional, las leyes y reglamentos, y el desempeño ambiental, con el fin de proporcionar una imagen más completa de aspectos contextuales que impactan el estado de la gobernanza ambiental” (BID, 2020: 5), destacando entre ellos a la

transparencia en la toma de decisiones y a los esfuerzos de coordinación entre las autoridades ambientales con otras agencias nacionales y subnacionales de relevancia.

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha sostenido que el logro de una “buena gobernanza ambiental” depende de la promoción de acciones de fortalecimiento al nivel de “las normas, políticas e instituciones que determinan la forma en que los seres humanos interactúan con el medio ambiente”, resaltando en ello aspectos de cooperación transfronteriza y sensibilización de la población, en pos de cumplir con la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En relación con estos temas, los desafíos de la gobernanza ambiental regional y nacional conviven con otros que, transversalmente a toda área de política, atraviesan la gestión de políticas públicas. Entre ellos, la necesidad de articular las estrategias de desarrollo nacional con la agenda global, enfrentando aspectos tan críticos como la obtención de financiamiento o la gestión de conflictos de intereses intersectoriales e intrasectoriales, así como entre diversas expresiones de la sociedad civil.

Otro factor a considerar entre las complejidades de la gobernanza ambiental se asocia al retroceso experimentado en las últimas décadas, en modo transversal a toda área de política, del paradigma de administración estatal en base a estrategias regulatorias, lo que en términos burocráticos representó un proceso de descentralización y agencialización del entramado administrativo.

En consistencia con ello, como consecuencia de estos nuevos diseños burocráticos comienzan a observarse fuertes deficiencias en la articulación de las políticas y en la consideración de sus interdependencias (Cunill Grau, 2011), poniéndose de relieve la necesidad de su coordinación a nivel intersectorial, tanto entre niveles de gobierno (coordinación vertical) como entre actores públicos y privados

(coordinación horizontal) (Von Haldenwang, 2005). Para el caso de las políticas ambientales y de todas aquellas abocadas al Desarrollo Sostenible (DS), esta caracterización resulta aún más crítica, dada la intervención de múltiples dependencias y agencias gubernamentales, incluso a pesar de la proliferación de organismos *ad hoc* para su mitigación.

Otro factor característico y de complejo abordaje en la gobernanza ambiental atañe a su transjurisdiccionalidad. Los cursos de agua, la delimitación de cuencas, las masas de aire, los ecosistemas (y como es de esperar, todas las expresiones del campo de lo ambiental) no reconocen límites políticos ni administrativos, lo cual conlleva la confluencia de competencias y de responsabilidades a nivel interjurisdiccional, demandando entonces la armonización de normas y concertación de intervenciones territoriales, no sólo entre jurisdicciones, sino asimismo entre niveles de gobierno, incluido el regional e internacional.

Estas manifestaciones del campo de política encuentran, a nivel nacional y para el caso argentino, características propias que deben ser contempladas. En primer lugar, destacamos las inconsistencias observadas entre algunos de sus elementos normativos. Al respecto de lo legislado a nivel federal, nacional y provincial se ha observado “que hay muchas reglas diferentes de distintos niveles que regulan el mismo tema, a veces se superponen, a veces se vuelven incoherentes o no son lo suficientemente claras” (Nonna, 2017: 61), dando cuenta de la necesidad de una profunda armonización. En segundo lugar, se ha observado una estructuración errática de la administración estatal ambiental a lo largo del tiempo (Bibiloni, 2008), lo que sumado a su postergación presupuestaria (Napoli, 2019) ha dado sustento a evaluaciones muy negativas con relación a las condiciones esperables de una Política de Estado (AGN, 2015).

En el siguiente apartado, abordaremos varios de estos aspectos problemáticos desde una

mirada del control externo, en especial problematizando el sesgo administrativista con el que se aborda, mayormente, el universo de control por parte de las EFS.

II. La planificación táctica del control externo ambiental

Algunas de las dificultades referidas comenzaron a visualizarse con mayor claridad desde el campo del control externo a partir de la irrupción del Paradigma de Auditorías y de su enfoque en el desempeño de la gestión de instrumentos programáticos gubernamentales, en particular en base a sus abordajes integrales (auditorías homónimas), sus estudios especiales y/o evaluaciones sobre el funcionamiento de intervenciones públicas, posibilitando miradas más abarcadoras sobre el funcionamiento del entramado de políticas. No obstante, a pesar de la experiencia cursada en estas últimas tres décadas, responder por dichas interrelaciones sigue representando un desafío para los marcos metodológicos y capacidades técnicas de las EFS. Al respecto, la INTOSAI destaca un conjunto de aspectos de pendiente resolución por parte de las EFS a nivel global, entre los que destacamos sus limitaciones para cubrir el universo de control (ISSAI 3920, 2016); y la insuficiente articulación observada entre la Planificación Anual y Estratégica y sus consecuentes limitaciones en desempeño y efectividad (INTOSAI-IDI, 2020).

Una de las organizaciones supranacionales del campo que ha abordado estos desafíos desde la problemática ambiental ha sido la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). En su Plan Estratégico Institucional (PEI) 2011-2015, invita a validar la innovación al interior de las EFS, así como al fortalecimiento de su planificación institucional a partir de un conjunto de criterios orientadores, tales como la priorización temática, la evaluación de su impacto, la clasificación de las materias auditables según su relevancia, la

organización de la información (ambiental) y la sistematicidad en el seguimiento de recomendaciones de auditorías, en ascendencia con el mandato y los objetivos específicos establecidos en su Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG).

De producción más reciente y complementando estos lineamientos, el Modelo para la Auditoría de los ODS que ha producido la INTOSAI-IDI (Modelo ISAM) destaca la importancia de la utilización de abordajes y de herramientas integradoras de la información producida por las dependencias gubernamentales en diversas áreas temáticas. El modelo propone “sistemas integrales para recopilar información (...) como el uso de plantillas y matrices de selección para determinar los temas en la auditoría de la implementación de los ODS (...) incluso, asignando pesos y puntajes a distintos criterios, en su proceso de selección” (INTOSAI-IDI, 2020: 22).

Otro aporte relevante del ISAM para los intereses de nuestro trabajo es su “Enfoque Integrado de Gobierno” (EIG-ISAM), que avanza en temas de gobernanza de las políticas públicas tales como “la fragmentación (...), brechas, duplicaciones y superposiciones en competencias, responsabilidades y funciones” (INTOSAI-IDI, 2020: 13-14), evaluando la coherencia vertical, la coherencia horizontal, la dirección, coordinación y articulación de la gestión pública de las políticas y de las múltiples partes interesadas, resaltando en ello la necesidad de evaluar el desempeño de las oficinas actuantes como Centros de Gobierno, en sus particulares funciones de gestión estratégica, coordinación de políticas, supervisión, “gestión política de políticas públicas” y comunicación (INTOSAI-IDI, 2020: 14-15).

Ahora bien, ¿cómo se pueden adecuar y articular estos criterios y operativizaciones a los efectos de lograr, en el marco de la planificación táctica del control externo ambiental, una composición de la cartera de proyectos

candidatos de auditoría con los mejores atributos de efectividad e impacto?

Desde ya no existen formulaciones *a priori* que garanticen la consecución de tal objetivo por parte de las EFS. No obstante, desde ámbitos con el mayor reconocimiento al interior del campo hemos relevado un conjunto de referencias a buenas prácticas, tendientes al fortalecimiento de los procesos de planificación institucional de las EFS. Los mencionamos a continuación (clasificados en base a tres ejes de intervención: “enfocar”, “relevar e investigar” y “fortalecer y desarrollar”), indistintamente de si responden por ejercicios de planificación en general o por su aplicación específica a la temática ambiental, con la intención de recuperarlos en el marco de la presentación de nuestra propuesta en el apartado subsiguiente.

Enfocar en:

- Sectores públicos y áreas estratégicas, deficientes y de impacto social (Fundación Canadiense de Auditoría y Rendición de Cuentas [CAAF], 2016; Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa [EUROSAI], 2013 y 2016).
- Áreas con impacto transversal en gestión gubernamental (INTOSAI-IDI, 2020).
- Desempeño de conjuntos de organismos gubernamentales (CAAF, 2016).
- Temas vacantes de control (CAAF, 2016).
- Funciones y temas de gobierno más que en jurisdicciones (CAAF, 2016; ISSAI 3100, 2010; ISSAI 5110, 2016).

Relevar e investigar:

- Problemas y áreas de riesgo con abordajes multiactorales (EUROSAI, 2016; INTOSAI-WGEA y Oficina Nacional de Auditorías del Reino Unido [NAO], 2007).
- Relevancia relativa de los temas para su priorización (OLACEFS-Comisión Técnica Especial de Ambiente [COMTEMA]).

- Información desde instituciones académicas y de investigación (CAAF, 2016; EUROSAL, 2013).
- Opinión pública y demandas de las OSC (CAAF, 2016; INTOSAI, 2016; INTOSAI, 2020).
- Dispersión interjurisdiccional e intrajurisdiccional de instrumentos de política sobre los mismos objetos y/o funciones (CAAF, 2016; GAO, 2015; NAO, 2002).
- Temas y sus riesgos, para lograr portafolios de control equilibrados (ISSAI 3100, 2010).
- Riesgos asociados al desempeño, los resultados e impactos de las políticas públicas implementadas (CAAF, 2016).

Fortalecer y desarrollar:

- Unidades especializadas en materia de planificación (CAAF, 2016).
- Articulación entre dirección, instancias intermedias y operativas (CAAF, 2016; EUROSAL, 2013).
- Formulación y explicitación de criterios de selección táctica (CAAF, 2016).
- Integración de los procesos y productos de planificación a todo nivel (estratégicos, tácticos, operativos) (CAAF, 2016; INTOSAI-IDI, 2020).
- Sistemas de seguimiento de observaciones y recomendaciones; sistemas de información ambiental y sistemas de evaluación en general (CAAF, 2016; INTOSAI-WGEA, 2012 y 2016; OLACEFS-COMTEMA, 2012).

A nivel de la EFS de la Argentina, asimismo hemos dado con referencias afines a las precedentes, tales como:

- Fortalecer la especificidad y oportunidad del control; sistematizar observaciones y recomendaciones para orientar auditorías ODS (AGN, PEI 2018-2022).
- Integrar la planificación estratégica con la planificación anual (Res. AGN 186, 2016).
- Clasificar temas y funciones básicas para auditorías especializadas; desarrollar esque-

mas decisionales para selección de objetivos (Matriz ATS) y considerar la “intersectorialidad” en gestión de políticas (Res. AGN 188, 2016).

- Estandarizar instrumentos y prácticas de planificación en EFS (sistematización, integración, explicitación y formalización de enfoques y criterios); evaluar riesgos en gestión de políticas públicas; estudiar particularidades del universo de control; ponderación de dictámenes de organismos auditados; consolidar hallazgos de auditorías especializadas en el tiempo); fortalecer el enfoque funcional sobre el universo de control (Disp. AGN 94, 2013).
- Identificación de temas ambientales y factores de maximización del riesgo; identificación de responsabilidades y funciones ambientales gubernamentales (Doc. Técnico AGN 6, 1995).

Con estos antecedentes como marco, estamos en condiciones de presentar nuestro SIREIA, elaborado a los efectos de asistir a los procesos de planificación institucional del control externo en la materia.

III. Sistema para la Reorganización de Información Ambiental (SIREIA)

III.1. Generalidades

En esencia, SIREIA es un sistema clasificatorio original de la información ambiental producida a partir de actuaciones de control aprobadas por EFS en la materia, con el fin de posibilitar su aplicación selectiva en la determinación de objetos y objetivos de auditoría, en el marco de la planificación institucional. En términos funcionales, la clasificación de información implica ejercicios de categorización y reorganización de la información producida por las actuaciones de auditoría ambiental de las EFS (en base a sistemas de criterios de aplicación iterativa), en pos de su agregación intertemporal, trascendiendo el tradicional

enfoque jurisdiccional. Entre sus potenciales aplicaciones, podemos mencionar:

- Elaboración de diagnósticos en diversos temas ambientales;
- Elaboración de lecturas de síntesis sobre las diversas materias del universo auditable, sobre el desempeño de gestores y sobre aspectos de su gobernanza;
- Consolidación de hallazgos sobre temas y funciones seleccionadas;
- Análisis de la cobertura territorial y temporal de los procedimientos de auditoría, identificación de vacancias de control en temas, funciones y tópicos;
- Apoyo al seguimiento sistemático de recomendaciones;
- Clasificación de las actuaciones según el tipo de actor que las requiere;
- Identificación y sistematización de hallazgos sobre riesgos ambientales;
- Administración de riesgos de selección en planificación táctica y mayor articulación con la planificación estratégica.

III.2. Morfología

En tanto categoría “pivote” sobre la que gira el sistema clasificatorio, destacamos a los Objetos de Gestión Ambiental (OGA). Estos son, metodológicamente, categorías homólogas, que en respuesta a una clasificación propia del universo temático permiten agrupar la información ambiental de acuerdo a su naturaleza o aspectos substantivos más allá de la jurisdicción administrativa en la cual fue producida.

Para pormenorizar la información sobre los OGA, SIREIA permite realizar aperturas iterativas en función de su especificidad y/o sectorialidad (tópicos y/o caracterizaciones propias del objeto, localización, situación, valorización, etcétera), de modo de aguzar la selectividad. Estas aperturas fueron componiéndose con el correr del avance de la investigación, a partir de un conjunto preliminar de

criterios organizadores, propuestos en calidad de hipótesis de trabajo en las primeras instancias de la investigación.

Morfológicamente, SIREIA plasma en una plantilla Excel la información ambiental originada en los informes de auditoría aprobados por las EFS, previa reorganización de la misma a partir de un sistema de criterios clasificatorios. En sus filas, se despliegan las actuaciones de auditoría, presentadas cronológicamente (en función del número y fecha de las resoluciones aprobatorias o instrumento normativo correspondiente según cada EFS) y respetando la nominación o titulación consignada por cada una de ellas en sus respectivos sistemas de registro. Por su parte, en las columnas, se despliega la información en grupos o tipos, establecidos según su naturaleza, a saber:

- **1.º Tipo: Información referencial.** Da cuenta de aspectos administrativos y de registro de la actuación (número de resolución aprobatoria; fecha de apertura de la actuación; nominaciones aplicadas a su registración –“etiquetas”, “títulos”; otras–). La información es volcada a SIREIA, sin modificaciones, según consta en los sistemas de registro y divulgación de actuaciones de auditoría de cada EFS.
- **2.º Tipo: Ámbito, competencias político-administrativas y alcance temporal y territorial de la actuación.** Enfoca en el anclaje institucional y alcance de la actuación de auditoría, permitiendo visualizar la condición político-administrativa de las instancias responsables de la política atinente al OGA, facilitando en consecuencia una selectividad en base a sus distintas naturalezas o competencias específicas. La fuente de información para este grupo consiste con exclusividad en lo consignado en los informes de auditoría.
- **3.º Tipo: El Objeto de la Gestión Ambiental (OGA).** Este grupo habilita procesos de selección táctica de objetos de auditoría desde un enfoque ambiental, discriminando sus

diversas manifestaciones (recursos, especies, regiones, ecosistemas, servicios públicos, entre otros), especificidades y tópicos. A su interior, puede ajustarse el enfoque en función del tipo de intervención o servicio que provee el candidato/gestor del OGA (funciones de control, fortalecimiento, provisión de servicios, investigación, otras). En una última columna, se brinda información sobre los riesgos asociados al OGA. Al igual que para el Tipo 2, la fuente exclusiva de la información son los informes aprobados.

Lo precedente se corresponde con el manejo de la información "de entrada" de la herramienta, exceptuando o prescindiendo de cualquier análisis y/o reordenamiento de sus hallazgos y conclusiones. Para esta "información de salida", se establecieron los siguientes grupos de columnas dentro de la matriz:

- **4.º Tipo: Hallazgos.** Estas columnas sistematizan los resultados de los informes de auditoría, pero mediados por el esquema de reorganización de la información de la herramienta, en pos de favorecer su comparación y agregación. A su interior, SIREIA distingue dos dimensiones o niveles en los que se manifiestan las intervenciones de las dependencias gubernamentales en el proceso de implementación de políticas, en función de si estas se corresponden (mayor o principalmente) con la gobernanza en el área (Dimensión 1) y/o con la gestión operativa de sus instrumentos afines (Dimensión 2). Al interior de cada uno de estos niveles, asimismo, fueron definidos *aspectos críticos* a los que asociar los hallazgos y conclusiones, del siguiente modo:

* **Dimensión 1.** "Gobernanza/Marco Institucional para alcanzar los objetivos de Política Ambiental", con hallazgos asociados a los siguientes aspectos críticos:

- 1.1. Definición de principios rectores de la política, objetivos generales y/o pautas mínimas de manejo/gestión;

- 1.2. Articulación con/de jurisdicciones;
- 1.3. Articulación entre organismos competentes;
- 1.4. Articulación con organismos científicos-técnicos;
- 1.5. Atribuciones de control de aplicación/de gestión y/o sanción;
- 1.6. Deficiencias crónicas y/o reincidentes;
- 1.7. Marco Normativo.

* **Dimensión 2.** "Implementación/Gestión del OGA", con hallazgos asociados a los siguientes aspectos críticos:

- 2.1. Estructura Organizativa para la implementación (existencia, suficiencia);
- 2.2. Articulación con dependencias afines/vinculantes (existencia, efectividad);
- 2.3. Definición de objetivos, metas y sus indicadores (existencia, efectividad);
- 2.4. Gestión de la Información para el seguimiento y evaluación (existencia, efectividad);
- 2.5. Cumplimiento normativo;
- 2.6. Dotación y/o asignación de recursos varios (edilicios, presupuestarios, técnicos y humanos -planta y capacidades requeridas-) (existencia; suficiencia, eficiencia);
- 2.7. Desempeño en alcance de objetivos, productos y/o procesos críticos.

- **5.º Tipo: Trazabilidad y Seguimiento.** Este sector de la matriz reorganiza información considerada relevante para un seguimiento sistemático del control ambiental realizado sobre los distintos OGA, relevando:

* Solicitudes externas para la intervención de la EFS (ámbito parlamentario, organismos del Estado asociados a la representación y/o defensa de intereses públicos o de Organizaciones No Gubernamentales);

* El seguimiento de recomendaciones previas en relación con el OGA (para ello, la matriz cuenta con una columna para referir a los resultados obtenidos por los procedimientos de seguimiento, especificando

porcentajes de implementación en caso de existir tal precisión en los informes);

- * Referencias, en el cuerpo de los informes, de actuaciones previas, dando cuenta de antecedentes relevantes sobre el objeto de análisis (sin corresponderse con ASR).

III.3. Fundamentación y validación del sistema

El proceso de construcción de SIREIA se caracterizó por una permanente revisión, ajuste, puesta a prueba y consolidación de sus categorías y criterios. A los efectos de instrumentar nuestra propuesta, los enfoques, referencias a buenas prácticas y prescripciones técnicas destacadas del relevamiento efectuado sobre la literatura del campo fueron operativizados a partir de su aplicación a la información emanada de las actuaciones de control ambiental realizadas por la AGN para el periodo analizado. Con el propósito de brindar solidez a dicha labor, la herramienta necesitó nutrirse de referencias específicas en materia de sistematización de la información. Referiremos especialmente a un conjunto de mediaciones sensibles del sistema: (a) su distinción entre niveles o dimensiones del ciclo de políticas; (b) su clasificación de hallazgos ambientales (c) su tipología de temas y (d) su propuesta de funciones ambientales.

En relación con la primera mediación, SIREIA verificó consistencia técnica con la metodología aplicada por el informe de “Auditoría cooperativa de Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos” (INTOSAI, 2022), efectuada a los efectos de dar cuenta del cumplimiento de la meta 12.7 de los ODS por parte de diversos países de la región, a partir de la evaluación de sus respectivos Informes Nacionales, en base al modelo ISAM.

En el desarrollo de dicho informe, los hallazgos alcanzados fueron organizados según su ascendencia a tres ejes o dimensiones:

- Un *Eje de Gobernanza* (donde se evalúa la coherencia e integración de la implementación de las políticas, la definición de las metas, la cooperación y cohesión entre múltiples partes interesadas y la consideración y cumplimiento de principios afines a los ODS).
- El *Marco legal de las Políticas Públicas* (la pirámide normativa –normas constitucionales, leyes, acuerdos internacionales, etcétera–).
- El *Marco Operativo* (donde se analizan los procedimientos de gestión y el desempeño).

En su amplia mayoría, dichos ejes y sus consideraciones operativas se encuentran contemplados en SIREIA, en lo que hemos denominado sus Dimensiones 1 y 2 y respectivos aspectos críticos. Asimismo, nuestra propuesta presenta amplias correspondencias con el abordaje aplicado a la propuesta de Indicadores de Gobernanza Ambiental para América Latina y el Caribe del BID (2020), en especial con el desarrollo de sus secciones 1-4, a saber: 1- Contexto de gobernanza; 2- Datos de capacidad institucional; 3- Leyes y regulación en materia ambiental; 4- Gobernanza ambiental.

En relación con el segundo grupo de mediaciones (para la clasificación de hallazgos), y a partir de su propuesta de identificar aspectos críticos al interior de las dimensiones 1 y 2, SIREIA ha demostrado sensibles coincidencias con otras experiencias a nivel nacional e internacional, más allá de las ya referidas en relación con la propuesta del BID (2020).

En tercer término, en lo que respecta a nuestra clasificación de temas y funciones ambientales, SIREIA resultó consistente con el desarrollo de temas, subtemas y tópicos de la INTOSAI-WGEA y por lo estipulado por la Clasificación de Funciones Gubernamentales de la ONU (2001).

Finalmente, en SIREIA se validaron diversos componentes de su sistema clasificatorio en base a una referencia ineludible de la jurisprudencia local: la Ley General del Ambiente (Ley 25.675). Su aplicación resultó de suma

utilidad tanto para clarificar la determinación del campo temático –tercer grupo de mediaciones– como a su interior para distinguir lo que hemos denominado “Objetivos ambientales principales” (tópicos) de las “Funciones principales de los candidatos de auditoría”, basándonos en los lineamientos generales que debe cumplir la política ambiental nacional. Un detalle exhaustivo del esquema de aperturas de la matriz de sistematización se presenta en el Anexo 1 del presente artículo de investigación.

Conclusiones

La degradación del ecosistema terrestre se ha vuelto uno de los principales desafíos humanos contemporáneos. Los daños perpetrados sobre la atmósfera (por caso, el calentamiento global y otras manifestaciones del cambio climático), la biósfera (pérdida de biodiversidad, desertificación), la hidrósfera (contaminación de los mares y de cursos de agua superficiales y subterráneos) y la criósfera (retroceso de glaciares) han alcanzado escala planetaria, desafiando a la comunidad de naciones a mejorar la gobernanza ambiental, no sólo a través de políticas que demuestren efectos observables en el sentido de mitigar los daños, sino asimismo de avanzar en acciones de preservación del medioambiente.

Es en este terreno en el que la mejora de la gobernanza del control externo ambiental puede contribuir, a partir de una cuidada planificación de sus intervenciones tácticas, a generar mayor efectividad e impacto en sus políticas públicas, y transitivamente, en la calidad ambiental. A pesar de su relevancia, a nivel internacional resultan aún escasas las referencias técnicas y de práctica afines a estos objetivos, destacándose entre dichas falencias las identificadas en lo que respecta a la articulación de la planificación táctica con la instancia estratégica, aspecto sobre el que la propia INTOSAI ha manifestado particular preocupación, enfatizando en consecuencia sobre la

“fuerte necesidad de brindar apoyo a las EFS” (INTOSAI-IDI, 2020: 8-9).

En sintonía con lo anterior, a lo largo del presente trabajo hemos presentado una propuesta tendiente a fortalecer los procesos de planificación táctica del control externo, reafirmando en dicha empresa la conveniencia de fortalecer las capacidades y herramientas para el análisis de información y procesamiento de datos. Al respecto, nuestra propuesta encuentra su identidad en un abordaje y tratamiento del universo de control ambiental desde un modo integral, avanzando sobre el mismo no sólo desde una mirada progresivamente funcional del accionar del Estado (es decir, trascendiendo el tradicional enfoque jurisdiccional), sino asimismo en términos cualitativos, para superar la fuerte impronta de la significatividad financiera en la selección de objetivos de control.

El camino recién comienza: SIREIA requiere instancias de prueba, ajuste y mejora, acciones que implican de forma deseable, entre otras, su enriquecimiento a partir de la ampliación de la participación de los diversos actores involucrados en la materia, en pos de acrecentar su validación técnica y aplicabilidad. La cuestión no se limita “simplemente” a lograr una mayor comprensión del universo auditable, o un salto cuali-cuantitativo en el tratamiento de la información de gestión originada en las actuaciones de auditoría de desempeño. La cuestión de fondo es, sin más, lograr establecer un diálogo “técnico-político”, en el que ambas dimensiones del ejercicio decisorio se equilibren y fortalezcan mutuamente, trascendiendo los respectivos riesgos del tecnicismo y de la discrecionalidad que prevalece toda vez que los fundamentos pierden solvencia.

Referencias bibliográficas

Alessandro, M. y Astarita, M. (2012). *¿El New Public Management mejora la calidad del Estado? Un análisis cuantitativo. Serie de investi-*

- gaciones sobre administración pública, Estado y sociedad. Buenos Aires: INAP.
- Altomonte, H. y Sánchez, R. J. (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. CEPAL Núm. 139.
- Aranda, D. (2015). *Tierra arrasada. Petróleo, soja, pasteras y megaminería. Radiografía de la Argentina del siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Auditoría General de la Nación (1995). *Métodos y técnicas utilizadas en la auditoría medioambiental* (Documento Técnico N.º 6). Buenos Aires: AGN.
- Auditoría General de la Nación (2013). *Revisión metodológica para determinar los niveles de exposición relativa al riesgo de las unidades informadas en la Cuenta de Inversión del SPN* (Disposición N.º 94). Buenos Aires: AGN.
- Auditoría General de la Nación (2015). *Una década al cuidado de los fondos públicos. Informe sectorial del Presidente de la Auditoría General de la Nación. La gestión ambiental*. Buenos Aires: AGN. Buenos Aires: AGN.
- Auditoría General de la Nación (2016). *Normas de control externo de la gestión gubernamental* (Resolución Nro. 186). Buenos Aires: AGN.
- Auditoría General de la Nación (2016). *Guía de Auditoría de Deuda Pública* (Resolución Nro. 188). Buenos Aires: AGN.
- Auditoría General de la Nación (2018). *Plan Estratégico Institucional 2018-2022* (Disposición Nro. 69). Buenos Aires: AGN.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Indicadores de gobernanza ambiental para América Latina y el Caribe*. BID.
- Bernasconi Guffanti, C., Otero Tafurelli, E. y Surraco Williman, R. (8-11 de noviembre de 2016). Gestión pública y sistemas de información: definición de procesos y herramientas para la toma decisiones. *XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile: CLAD.
- Bibiloni, H. (2008). *Ambiente y Política. Una visión integradora para gestiones viables*. Buenos Aires: Edición Rap.
- Caccaviello, J., García Wolff, N., Santiago, F. (23 al 27 de septiembre de 2012). *Los organismos de control y sus nuevos desafíos: los aportes de la auditoría concomitante*. XXII Jornadas Nacionales de Actualización Doctrinaria de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos de Control Externo de la República Argentina. Salta.
- Catalá, J. P. (2004). *Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. En F. Sainz Moreno (Dir.). *Estudios para la reforma de la administración pública* (pp. 27-102). Buenos Aires: INAP.
- Clichevsky, N. (2002). *Pobreza y políticas urbano-ambientales en Argentina*. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile: CEPAL.
- Colombo, R. (2019). *Derechos humanos y ambiente en Argentina: notas sobre las fumigaciones con agrotóxicos*. En *Informe ambiental* (pp. 226-248). Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Cunill Grau, N. (8-11 de noviembre de 2011). ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. *XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Asunción del Paraguay.
- Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa [EUROSAI]. (2013). *Innovaciones en EUROSAI. Intercambio de buenas prácticas entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (volumen I)*. Madrid: EUROSAI.
- Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa [EUROSAI]. (2016). *Innovaciones en EUROSAI. Intercambio de buenas prácticas entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (volumen IV)*. Madrid: EUROSAI.
- Foladori, G. (2011). Los problemas ambientales urbanos y sus causas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento – RPD*. Núm. 100: 69-78.
- Fundación Canadiense de Auditoría y Rendición de Cuentas (2016). *Acercamientos a la selec-*

- ción de auditorías y su planificación plurianual. Canadian Audit and accountability foundation. Ottawa: Fundación Canadiense de Auditoría y Rendición de Cuentas.
- García, R. (1986). *Conceptos Básicos para el Estudio de Sistemas Complejos*. En E. Leff (Coord.). *Los Problemas del Conocimiento y la Perspectiva Ambiental del Desarrollo* (pp. 381-411). Buenos Aires: Siglo XXI.
- García, R. (2011). Interdisciplinariedad y sistemas complejos. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*. 1 (1): 66-101.
- Gligo, N. et al. (2020). La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe. *CEPAL, N.º 161*.
- Government Accountability Office (1995). *Environmental Auditing. A Useful tool That Can Improve Environmental Performance and Reduce Costs. Report to the Ranking Minority Member*. Washington D.C: Committee on Governmental Affairs, U.S Senate.
- Government Accountability Office (2015). *Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide*. Ciudad: Government Accountability Office.
- Herrero, A. C. (2012). *Problemas ambientales urbanos*. En M. Di Pace y H. Caride Bartrons. *Ecología urbana* (pp. 257-314). Buenos Aires: UNGS.
- Lerner, E. y Groisman, E. (2000). Responsabilización por medio de los controles clásicos. *Congreso Científico del CLAD. La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. México: CLAD-BID-EUDEBA.
- Mateucci, S. y Baxendale, C. (2006). *La situación ambiental de la aglomeración Gran Buenos Aires. Revisión histórica*. En *Crecimiento urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural. El caso de la ecorregión pampeana* (pp. 151-180). Buenos Aires: Organización Gráfica Editora SRL.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2016). *Informe del Estado del Ambiente*. Buenos Aires: MAYDS.
- Napoli, A. (2019). *El ambiente en un contexto de crisis económica*. En *Informe Ambiental 2019* (pp. 15-23). Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Nonna, S. (2017). La protección del ambiente. Esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*. 14 (47): 39-68.
- Oficina Nacional de Auditorías del Reino Unido (2002). *Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems*. Oxford: Oficina Nacional de Auditorías del Reino Unido.
- Organización de Naciones Unidas (2001). *Anejo del capítulo 6*. En *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001. Clasificación de las Funciones del Gobierno* (pp. 90-122). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística, Informes Estadísticos. Nueva York: ONU.
- Organización de Naciones Unidas (2015). *Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets*. Nueva York: Department of Economic & Social Affairs (DESA) – ONU.
- Organización de Naciones Unidas (2018). *The World's Cities in 2018. Data Booklet*. Nueva York: ONU.
- Organización de Naciones Unidas (2019). *Clasificación Marco de las Naciones Unidas para los Recursos (CMNU)*. Nueva York: Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE).
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2010). *Conceptos fundamentales para la auditoría de desempeño* (ISSAI 3910). Luxemburgo: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2016). *Actividades con una perspectiva ambiental (GUID 5200)*. Luxemburgo: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2016). *El proceso de audi-*

- toría de desempeño (ISSAI 3920). Luxemburgo: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2016). *Formas de colaboración de las EFS en la auditoría de acuerdos internacionales sobre medio ambiente (ISSAI 5140)*. Luxemburgo: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental (2007). *Evolución y tendencias en Auditorías Ambientales*. Nro. de Catálogo FA3-47/2-2007E. Ottawa: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental (2012). *Mejorando el Desempeño Nacional: la Auditoría Ambiental Respalda Mejor Gobernanza y Gestión. Resumen Ejecutivo*. Tallinn, Estonia: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental (2012). Sección Especial sobre Auditoría del Medio Ambiente. *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental*. Núm. 39 (3): 1-7.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Grupo de Trabajo sobre Auditoría Ambiental (2016). *How to Increase the Quality and Impact of Environmental Audits*. Washington, D.C.: INTOSAI.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Iniciativa para el Desarrollo (2020). *Manual de gestión estratégica de las EFS*.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Iniciativa para el Desarrollo (2020). *Modelo de Auditoría de ODS de la IDI (ISAM). Versión piloto en español*.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, Iniciativa para el Desarrollo (2022). Webinar sobre la "Auditoría cooperativa de Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos". Disponible en <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/11/4b-Presentacion-Iniciativa-CASP-en-Asamblea-de-OLACEFS-2.pdf>
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2010). *Plan Estratégico Institucional 2011-2015*.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2012). *Revisiones entre pares en Latinoamérica*.
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2018). *Presentación para el Proyecto Fortalecimiento del Control Externo en el Área Ambiental* [Diapositivas de PowerPoint]. Disponible en https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2018/03/04a_PPT_Proyecto_Auditorias_Ambientales.pdf
- Pengue, W. y Fal, J. (2020). *Tajos en la tierra: miradas sobre la explotación del ambiente y los recursos naturales en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 21: 75-116.
- Rodríguez Becerra, M. y Espinoza, G. (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2004). *Bases para una Agenda Ambiental Nacional. Política Ambiental Sostenible para el Crecimiento y la Equidad*. Buenos Aires: SAYS.
- Schweinheim, G. (2013). *Desarrollo, instituciones y organización pública. Niveles de gobierno, reglas institucionales y tipologías organizacionales para el desarrollo*. En A. Bonifacio (Comp.). *Reformas administrativas y políticas públicas. Enfoques, instrumentos y prácticas en Argentina* (pp. 47-64). Buenos Aires: AAEAP.
- Sejenovich, H. (1998). Criterios para evaluar la administración del Estado en el Desarrollo

- llo Sustentable. *Revista Aportes*. Núm. 12: 99-114.
- Suarez, F. y Schamber, P. (2019). *Los residuos en su encrucijada: alcances y desafíos en la gestión de los residuos en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. En *Informe Ambiental 2019* (pp. 107-119). Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Tribunal de Cuentas de la Unión (2014). *Referencial básico de gobernanza aplicable a los organismos y entidades de la administración pública. Versión 2. Secretaría de Planificación, Gobernanza y Gestión*. Brasilia: Tribunal de Cuentas de la Unión.
- Tribunal de Cuentas de la Unión (2016). *Referencial de Evaluación de la Gobernanza del Centro de Gobierno. Secretaría General de Control Externo de la Administración del Estado*. Brasilia: Tribunal de Cuentas de la Unión.
- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Comisión de Gestión de Ecosistemas [IUCN-CEM]. (2022). *La Lista Roja de Ecosistemas de UICN. Versión 2022-1*. Gland: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Comisión de Gestión de Ecosistemas
- Velázquez, G. y Celemin J. C. (2013). *La calidad ambiental en la Argentina: análisis regional y departamental*. Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Von Haldenwang, C. (2005). Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*. (85): 25-32.
- Weitzenfeld, H. (1996). *Manual básico sobre evaluación del impacto en el ambiente y la salud de acciones proyectadas*. México D.F.: Centro Panamericano de Ecología Humana y Salud, División de Salud y Ambiente.

ANEXO 1.
MATRIZ DE SISTEMATIZACIÓN -DETALLE DE APERTURAS

1.º Tipo: Información referencial¹.

Res. Aprobatoria	Especifica número de resolución aprobatoria del informe de auditoria
Año, Día, mes	Especifica fecha de aprobación del informe de auditoria
Fecha Apertura Actuación	Especifica momento de inicio del proceso de control
Título	Reproduce el título asignado a la actuación, por el buscador de informes de la EFS
Objeto (si “título” no lo especifica)	Se especifica “NC” (no corresponde) en caso de coincidir con Título. Caso contrario, los objetos de auditoría se transcriben según constan en los informes aprobados exhibidos por el buscador de informes de la EFS
Link	Enlace para acceder al informe aprobado
Etiqueta	Nomenclatura temática otorgada por la EFS a la actuación de auditoria
Origen de la Actuación	Se especifica aquí si la actuación deriva del “Programa de Planificación Participativa” ² o de otras solicitudes de intervención (se especifica entre paréntesis)

Fuente: Elaboración propia en base a Buscador de informes AGN.

1 En base a sistemas de registro y divulgación de actuaciones de auditoría de cada EFS.

2 Disposición AGN N.º 98/14.

2.^{do} Tipo: **Ámbito, competencias político-administrativas y alcance temporal y territorial de la actuación³.**

Instrumento o unidad de gestión candidato	Especificación de Unidad de gestión, Plan/Programa/Proyecto
Dependencia responsable	Dependencia de nivel medio agrupando y/o articulando un conjunto de aspectos temáticos del OGA (nivel Subsecretaría o equivalentes)
Organismo de Max Nivel responsable	Carteras concentrando las máximas responsabilidades con relación al OGA (nivel Secretarías, Ministerios o equivalentes)
Periodo auditado	En años calendario alcanzados por los procedimientos, (puede incluir mes de inicio y conclusión, si constan en informes).
Alcance o anclaje territorial	Distingue: 1- alcance proyectado por el instrumento candidato y 2- localización determinada por Actuación de apertura 3- localización de procedimientos "in situ" (región, provincia, localidad).
Propósito y Función principal del candidato de auditoría⁴	Se distingue según tipo o naturaleza principal de la intervención de política del candidato con relación al OGA: -Gobernanza en tema -Fortalecimiento de políticas en temas estratégicos y /o críticos; -Autoridad de Aplicación normativa rectora s/OGA; -Organismos de Control; -Prestación o provisión de servicios públicos varios -Ejecución de la política en área; -Ejecución descentralizada de Programas de Infraestructura -Organismos descentralizados con responsabilidades en temas específicos

Fuente: Elaboración propia en base a Buscador de informes AGN.

3 En base a sistemas de registro y divulgación de actuaciones de auditoría de cada EFS.

4 En base a ONU (2001); Ley General del Ambiente (Ley 25.675) y Doc. Técnico AGN Nro. 6 (1995).

3.º Tipo: *El Objeto de la Gestión Ambiental -OGA-*.

Objeto de gestión ambiental (OGA) ⁵	-Áreas Protegidas; -Bosques; -Calidad Ambiental (aguas, aire, suelo); -Servicios de Agua y Saneamiento; -Calidad Atmosférica -Energías Renovables/alternativas -Ecosistemas Críticos; -Gestión de Cuencas; -Infraestructura estratégica; -Recursos Hídricos; Ictícolas, Edáficos; Mineros (variedad); -Salud pública; -Sustancias Peligrosas.
OGA detalle	Especificaciones del OGA. Ej.: <u>1-Localización:</u> a) superficiales y subterráneos (RR hídricos loticos); b) costeros, demersales, en aguas continentales (RR ictícolas) <u>2-condición:</u> a) nativos, b) implantados (Bosques); <u>3-tipos:</u> a) carbonífera; b) para construcción; c) hidrocarburífera (RR mineros) <u>4- Origen:</u> a) patogénico; b) radiactivo; c) industrial (Sustancias Peligrosas)
Naturaleza/ situación del OGA⁶	Se clasifica al OGA, según a) su estado-situación: b) aspectos de su naturaleza intrínseca o percepción social. Se sugiere: -Recursos naturales No renovables (b) -Recursos naturales Renovables en situación de peligro o vulnerabilidad (a) -Recursos naturales de importancia estratégica (b) -Sectores/industrias/ss. de alta sensibilidad socio-ambiental (ej: centrales eléctricas, nucleares, otras) (b) -Ecosistemas, Especies, Servicios Ambientales y/ o (Eco)regiones vulnerables y/o consideradas estratégicas -Infraestructura estratégica

5 INTOSAI-WGEA. Disponible en: <https://www.environmental-auditing.org/audit/issue/>; ONU (2001).

6 CITES; IUCN (2022); ONU (2019); Altomonte y Sánchez (2016).

Principal objetivo en r/a al OGA⁷	-Ordenamiento de política -Protección, preservación, conservación de ecosistemas y especies⁸ -Desarrollo sustentable; -Provisión de Obras y SS asociados a derechos humanos/fundamentales/ de alcance universal; -Control de gestión ambiental y/o cumplimiento de contratos asociados -Manejo y/o gestión ambiental en temas específicos
Riesgos ambientales⁹	Se registran riesgos ambientales en base a informes de auditoría: (R)eferidos en los informes-. Pueden distinguirse de otros (I)nhrentes a la naturaleza del objeto, más allá de la situación observada. En este caso, se acompaña referencia teórica y/o estadística.

Fuente: Elaboración propia. Referencias puntuales a pie de página.

4.º Tipo: Hallazgos.

Conclusiones/ Hallazgos	Edición de los apartados de “Observaciones” y “Conclusiones”, preservando la integridad y exposición de su información substantiva, para su posterior asignación entre Niveles de Política
Hallazgos críticos dirigidos a Megacandidatos	Alerta sobre hallazgos críticos cuya responsabilidad recae en estamentos Político/Administrativos superiores al designado en la actuación y/o en la nominación del Objeto. Se detallan (entre paréntesis) las dependencias y/o carteras implicadas.

7 Ley General del Ambiente (Ley 25.675); Ley 26331 (Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos).

8 Ley 26.331 (Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos).

9 OECD 2018; CAF 2016; EUROSAI 2013; Ley 25.675 (art. 4).

Categorización de Hallazgos (Aspectos Deficitarios)¹⁰	Se plasman aquí las observaciones del informe expresando situaciones deficitarias, según correspondan a: <u>-Aspectos Críticos de la “Gobernanza/Marco Institucional para alcanzar los objetivos de Política Ambiental” (Nivel 1):</u> 1.1 Definición de principios rectores de la política, objetivos generales y/o pautas mínimas de manejo/gestión; 1.2 Articulación con/de jurisdicciones; 1.3 Articulación entre organismos competentes; 1.4 Articulación con organismos científicos-técnicos; 1.5 Atribuciones de control de aplicación/de gestión y/o sanción; 1.6 Deficiencias crónicas y/o reincidentes; 1.7 Marco Normativo: 1.7.1 existencia-alcance/integridad, 1.7.2 formalización, 1.7.3 armonía- coherencia, 1.7.4 reglamentación, <u>-Aspectos Críticos de la “Implementación/Gestión del OGA”(Nivel 2):</u> 2.1 Estructura Organizativa para la implementación (existencia, suficiencia); 2.2 Articulación con dependencias afines/vinculantes (existencia, efectividad); 2.3 Definición de objetivos, metas y sus indicadores (existencia, efectividad); 2.4 Gestión de la Información para el seguimiento y evaluación (existencia, efectividad); 2.5 Cumplimiento normativo; 2.6 Dotación y/o asignación de recursos varios (edilicios, presupuestarios, técnicos y humanos -planta y capacidades requeridas-) (existencia; suficiencia, eficiencia); 2.7 Desempeño en alcance de objetivos, productos y/o procesos críticos
---	---

Fuente: Elaboración propia. Referencias puntuales a pie de página.

10 WGEA (2012); Auditoría cooperativa de Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos (INTOSAI, 2022); BID (2020).

5.º Tipo: *Trazabilidad y Seguimiento*¹¹

Origen de la actuación.	Antecedentes de la actuación, en lo que respecta a su procedencia. Como opciones, identifica: 1- Fuente Interna (solicitudes del CA, elevación de gerencias substantivas) y 2-Fuentes externas: 2.1 En base a “Programa de Planificación Participativa” (PPP- Disp. 98/14). 2.2Otras fuentes (ámbito parlamentario, organismos de representación y/o defensa de intereses públicos; otras)
Seguimiento de Recomendaciones	Se especifica, en caso positivo, la sigla “ASR” (actuación de seguimiento de recomendaciones), consignándose e/los Nro(s). de Actuación correspondiente(s) a los informes de auditoría dando origen a las recomendaciones.
Implementación Recomendaciones	Registra los resultados del análisis de seguimiento de recomendaciones, especificando porcentajes de implementación (en caso de precisarse en los informes) o graduación cualitativa de su implementación (“total”, “parcial”, “no implementada”)
Continuidad temática con objetos auditados	Independientemente de tratarse de “ASR”, se registra toda referencia relevante a informes previos de la EFS asociados temáticamente, consignando las correspondientes Resoluciones.

Fuente: Elaboración propia en base a Buscador de informes AGN.

¹¹ En base a sistemas de registro y divulgación de actuaciones de auditoría de cada EFS; Caccaviello *et al.* (2012).

**Entre el dirigismo y el *laissez-faire* en política científica:
Alcances de la implementación de las Becas de CONICET
en Temas Estratégicos en una universidad argentina
(2015- 2021)**

*Between dirigisme and laissez-faire in research policy:
The implementation of the CONICET Scholarships in
Strategic Topics in an argentine university
(2015-2021)*

Por Nerina Sarthou* y Paloma Castiglione**

Fecha de Recepción: 07 de marzo de 2023.

Fecha de Aceptación: 02 de septiembre de 2023.

RESUMEN

Cada vez hay mayor consenso respecto a la necesidad de lograr que el conocimiento científico que se genera sea relevante o tenga impacto en la sociedad. Este artículo de investigación busca explorar los alcances de la implementación de una política que se propone orientar el contenido de las investigaciones, en el marco de la formación académica, hacia temáticas que tendrían una mayor demanda de resultados. Se explora el modo y el grado en que

el otorgamiento de becas de doctorado y posdoctorado en temáticas definidas previamente afecta la elección del tema de investigación al momento de la postulación. A través de la aplicación de un cuestionario a ingresantes como becarios y becarias de CONICET en Temas Estratégicos, entre 2015 y 2021, con asiento en una universidad de gestión pública argentina, se obtuvo que este tipo de políticas no reorienta el tema a investigar, sino que funciona como un incentivo para abordar una temática *a priori* de interés para las y los pos-

* Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: nfsarthou@yahoo.com.ar

** Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Becaria Doctoral de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires. Correo electrónico: paloma.ykc@gmail.com

tulantes. Asimismo, aplicando el cuestionario también a quienes son becarios y becarias en Temas Generales se obtuvo que entre ambos grupos no se observa una diferencia marcada de intereses vinculados a la elección del tema de investigación.

Palabras clave: *Política de Investigación Orientada, Recursos Humanos Altamente Calificados, Tema de Investigación, Consejo de Investigación.*

ABSTRACT

There is a growing consensus regarding the need to ensure that scientific knowledge has to be relevant or has to have an impact on society. This article seeks to explore the implementation of a policy that pursues to guide the content of research, within the framework of academic training, towards topics that would have a greater demand for results. The way and the degree in which the granting of doctoral and postdoctoral scholarships in previously defined topics affects choice of research topic is explored. Through the application of a questionnaire to applicants as CONICET scholarship holders in Strategic Topics, between 2015 and 2021, with a seat in an Argentine public management university, it was obtained that this type of policy does not reorient the topic to be investigated, but rather works as an incentive to address a topic of interest to the applicants. Likewise, applying the questionnaire to those who are fellows in General Topics, it was obtained that between both groups there is no marked difference in interests linked to the choice of the research topic.

Keywords: *Policy Oriented Research, Highly Qualified Human Resources, Research Topic, Research Council.*

Introducción

Se defiende cada vez más que para lograr que el conocimiento científico que se genera sea relevante o tenga impacto en la sociedad se tiene

que orientar o dirigir el contenido hacia ciertos temas de investigación, es decir que, el que se investiga no puede ser definido únicamente por la comunidad científica, más aún en un contexto en el cual la mayor parte del financiamiento de la producción científica y tecnológica proviene de fondos públicos y es escaso. Aunque este supuesto no siempre obtuvo consenso, ni entre los hacedores de políticas ni entre la comunidad científica, distribuir financiamiento de acuerdo a una orientación a ciertos temas, problemas, misiones, prioridades o desafíos nacionales se fue convirtiendo en un rasgo distintivo de una nueva generación de políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI). Transcurrida al menos una década de la implementación de estas nuevas políticas, su impacto sobre la dinámica de la producción de conocimiento ha recibido relativamente poca atención. En otras palabras, falta el conocimiento sistemático sobre el vínculo entre las prácticas de gobernanza específicas que se aplican en determinadas circunstancias y los efectos concretos (Glaser y Laudel, 2016). El conocimiento y la comprensión sobre cómo y cuánto afectan las políticas de orientación temática a las agendas de investigación está fragmentado. Por ello, aún quedan muchas preguntas importantes sobre cómo lograr orientar la temática de una investigación o el recorrido de una trayectoria académica, qué elementos influyen en la elección de los temas a investigar, en qué etapa de la trayectoria académica puede generarse mayor impacto y qué factores institucionales son influyentes en la configuración de entornos de investigación orientada.

Conocer mejor los factores que contribuyen a orientar el contenido de las investigaciones se ve reforzado por la existencia de una diversidad de instrumentos de política y de combinaciones de ellos que buscan afectar determinados aspectos de la producción de ciencia y de la formación de científicos/as. La investigación financiada con fondos públicos se asigna cada vez más a través de

procesos competitivos con objetivos que contienen metas o propósitos concretos, y las y los científicos han reaccionado a estos cambios (Laudel, 2006, Fischer, Goldberg & Jeppesen, 2023). Se busca fomentar una variedad de aspectos en la producción de conocimientos: la interdisciplinariedad (Salmeda *et al.*, 2021), la relevancia social (Spinello, Reale y Zinilli, 2021), la investigación de vanguardia o innovadora (Öquist y Benner, 2012), la creatividad (Heinze *et al.*, 2009) y, en términos más generales, el contenido mismo de las investigaciones (Laudel y Gläser, 2012 y Gläser, 2014). En esta línea, existe una necesidad creciente de recomendaciones sobre el diseño de políticas científicas que buscan orientar hacia objetivos definidos políticamente y a nivel individual.

La investigación orientada se considera ampliamente necesaria para resolver muchos problemas contemporáneos, y se han creado nuevas estructuras e instrumentos de financiación para fomentarla, pero se conoce poco cómo han funcionado y qué logros han tenido. En este artículo de investigación nos concentramos en explorar qué sucede cuando desde un organismo de promoción científica se intenta formar recursos humanos en temas específicos, declarados en documentos oficiales del sector como temáticas estratégicas o prioritarias¹ para

el desarrollo social y productivo del país. En la Argentina, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), uno de los principales organismos de investigación del país, implementa desde 2012 una política que busca afectar la orientación temática de las investigaciones mediante convocatorias a becas de doctorado y posdoctorado e ingresos a puestos permanentes de investigación con el propósito de generar conocimientos con mayor potencial de transferencia. Para ambas instancias, se permite a las y los candidatos presentarse en una convocatoria especial denominada Temas Estratégicos (en adelante, TE). En este trabajo, tomamos como estudio de caso, las y los becarios de doctorado y posdoctorado con lugar de trabajo en una universidad intermedia de la Argentina, la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). En primer lugar, elegimos este caso porque la familiaridad con la institución nos permitió, por un lado, acceder, completar y corregir los datos recabados y, por el otro, favoreció el alto nivel de respuesta del cuestionario. En segundo lugar, el tamaño intermedio de la universidad es adecuado para una investigación exploratoria, que tiene como objetivo también probar la técnica de recolección de datos, para ampliar luego la escala geográfica. Por último, existen trabajos previos sobre la política en CTI de la misma institución que allanan la comprensión del caso (Sarthou *et al.*, 2022).

1 Retomamos la distinción que hace Vasen (2018) entre las nociones de relevancia, prioridades y agendas de investigación. Mientras la relevancia debe comprenderse como un marco general para pensar el modo en que la política científica interpreta y se posiciona en las relaciones ciencia/tecnología/sociedad, las prioridades en investigación son elecciones de temáticas específicas de financiadores públicos o privados o de instituciones científicas en las cuales se quiere incentivar en forma prioritaria su desarrollo. Por otra parte, las agendas de investigación responden a la dinámica de la evolución de un campo científico particu-

lar, en el cual ciertos temas toman protagonismo por sobre otros. Se trata del grupo de temáticas al que un agente dentro del campo científico (investigador, grupo, comunidad disciplinar o subdisciplinar) dedica sus esfuerzos. Estas decisiones se basan no sólo en sus intereses, sino también en las tradiciones del campo y los recursos teóricos, metodológicos y financieros disponibles (Senejko y Versino, 2018).

En la Argentina, podemos considerar que las primeras iniciativas científicas que buscaron fomentar la investigación orientada a la resolución de problemas de relevancia socio-productiva fueron los Programas Nacionales en la década de 1970 (Gargiulo y Melul, 1992). En 1973, la Secretaría de Ciencia y Tecnología implementó programas nacionales de Investigación en áreas estratégicas, cuya característica fue la de intentar articular distintos grupos y actores del complejo argentino en CTI. Se pusieron en marcha cuatro programas nacionales en: Tecnología de alimentos, Electrónica, Enfermedades endémicas y Vivienda. No obstante, fue centralmente producto de la continuidad en la elaboración de Planes Nacionales en Ciencia y Tecnología que la política de investigación orientada adquirió una mayor estabilidad como ejercicio. La definición de áreas prioritarias o sectores estratégicos fue incluyéndose en los diversos planes (Emiliozzi, 2011, Villegas, 2021) e incluso recientemente, la presentación de una versión preliminar del nuevo Plan argentino de CTI hacia el 2030 incorpora con fuerza la "orientación a la demanda" de la producción de conocimiento (Nápoli y Naidorf, 2021).

Estas definiciones fueron adoptadas e incorporadas en instrumentos concretos por algunos organismos del sector. Desde la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (actualmente la Agencia de I+D+i), se crearon tempranamente líneas de subsidios orientadas como los Proyectos de Áreas Estratégicas (PAE) o los Proyectos de Investigación Científico-Tecnológica Orientados (PICTO) y, más tardíamente, Proyectos de Investigación Científico-Tecnológica (PICT) categoría Plan Argentina Innovadora 2020 (Sarthou, 2019). Desde las universidades también se han hecho esfuerzos por orientar las investigaciones hacia temáticas prioritarias (Rovelli, 2017), ya sea como iniciativas propias de cada institución (Rovelli, 2017) o como iniciativas elaboradas en el seno del Consejo Interuniversitario Na-

cional (CIN) como es el caso de los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social (PDTs) (Alonso, Vassen, Nairdoff, 2019). El CONICET también ha implementado sus propios instrumentos de política de orientación de la investigación mediante variaciones en sus cuatro instrumentos históricos, las becas de posgrado, la carrera del investigador científico, los subsidios a proyectos y equipos de investigación y la creación de centros propios (Jeppessen, 2018; Fischer, Goldberg & Jeppesen, 2023). En este trabajo analizamos particularmente las becas de doctorado y posdoctorado.

Comenzamos el artículo revisando las contribuciones a la literatura sobre la dirección u orientación temática de la investigación mediante la política científica (Sección 2). En segundo lugar, destacamos la importancia de la política de investigación orientada en el caso de CONICET (Sección 3). En tercer lugar, presentamos nuestra metodología (Sección 4). En cuarto lugar, describimos los resultados de nuestro estudio de becarios/as de CONICET en la UNICEN, centrándonos en la opinión sobre los factores que están presentes al momento de definir el tema de investigación de quienes han obtenido una beca en Temas Generales (en adelante TG) y en TE (Sección 5). Finalmente, discutimos nuestros resultados y demostramos cómo nuestros hallazgos pueden mejorar la comprensión sobre las políticas científicas para la orientación de la formación de recursos humanos (Sección 5). Cerramos este artículo de investigación con algunas consideraciones finales sobre las implicancias para la gestión de la investigación y la política de formación de recursos humanos.

1. Políticas para orientar el contenido de las investigaciones: el tema como objetivo de la política científica

Un dilema que ha estado presente desde los inicios de la política científica entendida como política pública es aquel que se resume en el interrogante *¿laissez-faire* o dirigismo? (Rip y Ne-

derhof, 1986), es decir, darle amplia libertad a la comunidad científica para decidir sobre sus líneas de investigación u orientar las agendas hacia temáticas de relevancia social y económica. Si bien como política pública, la política científica es entendida como el conjunto de decisiones y acciones intencionales adoptadas por los gobiernos con el objetivo de influir en la dirección y el ritmo del desarrollo científico y tecnológico, mediante el suministro de recursos financieros, dispositivos administrativos y educación (Shils, 1970), la capacidad del Estado para dirigir la producción de ciencia y de tecnología ha sido bastante cuestionada.

Incluso, si tomamos la clásica definición de 'política estatal' o 'pública' también se refiere a una intervención del Estado a partir de la cual "puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión" (Oszlak y O' Donnell, 1995: 112-113). ¿Entonces, cuál es esa orientación normativa que el Estado le imprime a la política científica? ¿Qué persigue el Estado mediante el fomento al desarrollo de la ciencia y la tecnología? Vasen (2011) realiza una advertencia prudente: los objetivos de la ciencia y la técnica no son necesariamente los fines de una política científica, la mera enunciación de los objetivos por los cuales se cree valioso el cultivo de las actividades científicas, no alcanza para caracterizar los valores detrás de una política científica dada.

Toda política pública en ciencia y tecnología debería entonces incorporar una dirección hacia el logro de propósitos públicos; lo que Vasen (2011) denomina sentido público de la relevancia, apunta a ello: dar valor a la participación de una amplia pluralidad de actores en la definición de la política en ciencia y tecnología. No obstante, lo que la historia de la política pública en ciencia y tecnología ha demostrado es que ha sido dificultoso para el Estado lograr direccionar los resultados de la producción de conocimiento. La relevancia ha

estado mayormente marcada por otras culturas y actores antes que por objetivos públicos (Vasen; 2011). En este artículo nos centramos en la orientación temática en la formación de recursos humanos como un modo de dirigir la producción de conocimiento.

Es a partir de la década de 1980 que comienza a hacerse visible la idea de que la obtención de beneficios sociales y económicos implica una dirección de la investigación mucho más activa de lo que se pensaba comúnmente en las décadas de 1950 y 1960 (Braun, 2003). De allí que, mientras en una primera etapa se consideraba que los temas de investigación debían ser elegidos por los propios científicos/as en un contexto de completa libertad; desde 1980 los gobiernos buscan tener una mayor injerencia en la conducción de las actividades científicas. De este modo, emergieron instrumentos de política de investigación orientada, es decir que parte de los recursos públicos comenzaron a destinarse a la investigación aplicada, enfocada a la resolución de los problemas económicos y sociales identificados por la política pública y, más recientemente, a la investigación básica estratégica, interdisciplinaria y en colaboración (Velho, 2011; Anzaldo, Chauvet y Maldonado, 2014).

De acuerdo a Glaser (2019), entre los distintos mecanismos del Estado para afectar el comportamiento de las y los investigadores -la coerción, la provisión de recursos, la inducción y la sugerencia de reinterpretar la realidad- la más importante es la financiación, es decir, dotar de dinero a las y los investigadores para llevar adelante proyectos de investigación (Glaser, 2019). Entre los dos tipos principales para otorgar financiamiento: la financiación institucional y la financiación de proyectos (van Steen, 2012), es esta última la que se utiliza para promover investigación orientada a producir resultados útiles. La financiación de proyectos tiene como rasgo diferente al financiamiento institucional, el hecho de que los recursos son distribuidos de manera competitiva, únicamente algunos ob-

tendrán el subsidio, lo cual se supone mejora la capacidad del gobierno para controlar el contenido de la investigación (van Steer, 2012).

Las agencias de financiamiento de la ciencia, los consejos de investigación y las universidades también afectan el contenido de las investigaciones otorgando recursos a nivel individual en forma de becas, premios o puestos permanentes para realizar investigación (Benner y Sandström, 2000). Estas vías suelen compartir algunos rasgos con la financiación de proyectos como el requisito de presentar una propuesta de investigación acotada en tiempo y espacio, una evaluación *ex ante* y un alto nivel de competencia. A diferencia de la financiación de proyectos, las becas o cargos dentro de una carrera científica han sido menos abordados en la literatura específica sobre cómo el financiamiento mediado por estas vías afecta decisiones sobre el contenido de las investigaciones.

Frente a las nuevas modalidades de convocatorias, las y los investigadores deben adaptarse a la estructura de los instrumentos de financiamiento y a la lógica administrativa de los mismos (Laudel, 2019). Una de esas adaptaciones involucra decisiones acerca del tema a investigar (Benner y Sandström, 2000). Los investigadores buscarán aquellas fuentes de financiamiento que coincidan con su tema de investigación, cuyos criterios de elegibilidad de la propuesta puedan ser cumplidos por ellos como solicitantes, y cuyos términos de financiamiento satisfagan las necesidades de financiamiento del proyecto (Laudel, 2006). En estos casos, como criterio de evaluación se incorpora la adecuación del tema de investigación propuesto a aquel definido por las bases de la convocatoria.

Los efectos del sistema de evaluación sobre las agendas de investigación pueden asumir diversas formas (Invernizzi, 2022; Fischer, Goldberg & Jeppesen, 2023). Concretamente, una serie de autoras entiende al sistema de evaluación de la ciencia como un conjunto de señales: "son las luces verdes y rojas que moldean los caminos, obstaculizando o facilitando el tránsito

en algunas direcciones" (Bianco, Mazzitelli y Tomassini, 2014: 161). De este modo, entienden los sistemas de evaluación asociados a las políticas científicas como señales que se les envían a las y los investigadores y analizan las implicancias de ciertos criterios de evaluación en las agendas de investigación; específicamente, se preguntan qué tipo de ciencia se favorece o desalienta (Bianco, Gras y Sutz, 2016; Bianco *et al.*, 2020; Zaballos *et al.*, 2021). Si bien en este artículo no se analizan los criterios de evaluación, se retoma esta literatura porque destaca el peso que posee la elección del tema de investigación en la construcción de carreras académicas (Zaballos *et al.*, 2021). De allí que, uno de los puntos de partida de este trabajo haya sido el reconocimiento de que la decisión acerca de qué investigar es un proceso central de la vida académica. De acuerdo a Bianco y otros autores (2020), en esa decisión interactúan múltiples influencias, asociadas a distintos factores desde intereses académicos intrínsecos inspirados en problemas del propio conocimiento hasta demandas concretas de investigación formuladas por sectores no académicos o, incluso, mandatos institucionales propios de los contextos en que se desempeñan los investigadores. En este artículo de investigación se busca analizar los factores que inciden en la elección del tema de investigación al momento de la postulación a becas doctorales y posdoctorales de CONICET y se busca conocer los efectos de instrumentos de política que tienen como propósito incidir en el tipo de temas a investigar. A continuación, se presenta la relevancia de la emergencia de instrumentos de financiación con modalidades orientadas en el contexto de un organismo con las características de CONICET.

2. La orientación de la investigación en CONICET

Analizar la emergencia de iniciativas para orientar o dirigir la investigación o la formación de recursos en CONICET tiene una relevancia particular por dos razones: este organismo cons-

tituye junto a las universidades una de las mayores instituciones productoras de conocimiento (Bekerman, 2016) y formadora de científicos/as en la Argentina y ha otorgado históricamente una alta autonomía a sus investigadores/as en la definición del contenido de las investigaciones (Svampa y Aguiar, 2022). Feld (2015) lo ha definido como un organismo “liberal” en el sentido de que las convocatorias de los diversos instrumentos de política, en general, buscaron responder únicamente a las demandas académicas. La modalidad de convocatorias abiertas, tanto para la carrera como para las becas y subsidios sin previa definición de cargos o cupos por disciplina o región en función de áreas de vacancia implicó la puesta en marcha de una política sin orientación definida. Agrega Feld (2015) que, “incluso, cuando en 1964, se establecieron cupos para los subsidios otorgados dentro de cada comisión disciplinaria, estos se estimaron en función de los entregados en años precedentes, y reprodujeron de ese modo el patrón de reproducción” (Feld, 2015: 158). Sumado a esto, el periodo de fuerte recuperación del organismo entre 2003 y 2015 (Aliaga, 2020), no hizo más que profundizar la brecha entre una lógica productiva (centrada en la valoración prioritaria del “paper académico”) y el objetivo de “la ciencia para el desarrollo”, a partir de la innovación y la transferencia (Unzué y Emiliozzi, 2017).

También Niembro y demás autores (2021) reparan en esta característica de la política de formación de recursos humanos de CONICET al subrayar que la *convocatoria general o libre* fue la única modalidad hasta el Plan Nacional Plurianual de CyT 1999-2001, que incorporó áreas prioritarias o de vacancia de interés nacional o regional y estableció (sin precisar un porcentaje o cantidad) que una parte de los ingresos a la carrera del Investigador Científico y Tecnológico (CICyT) fueran reservados para esas áreas. Subrayan Niembro y demás autores que esta política buscó, del algún modo, recuperar la línea que en los orígenes del organismo lideraba el grupo de Rolando García, quien

consideraba que el CONICET debía promocionar líneas de investigación vacantes y con un sentido federal. A pesar de estas iniciativas, en la historia del organismo siempre han sido dominantes los ingresos por la convocatoria libre (Niembro *et al.*, 2021). Debido a estos dos rasgos, explorar la política de orientación de la investigación de CONICET se convierte en un análisis relevante y pertinente para comprender una dimensión novedosa de la PCTI argentina.

En CONICET, algunas iniciativas que tensionan con la tradicional consideración del equilibrio entre las áreas del conocimiento han sido aquellas que promueven la federalización de los recursos del sistema. Entre los años 2006 y 2011 se abrieron convocatorias a becas según Áreas de Vacancia Geográfica (Rodríguez, 2018). A partir de 2016, las Comisiones Asesoras de Gran Área elaboraron una matriz de provincias y localidades prioritarias según cada disciplina, listado que el Directorio tiene en cuenta al momento de la decisión sobre la adjudicación. Estas políticas significaron una reorientación de las políticas del organismo basadas en estudios que sirvieron como insumos para definir los criterios que se debían adoptar, entre ellos mapeos de recursos humanos para ver su distribución geográfica, buscándose la cantidad de investigadores/as y becarios/a por gran área, por localidad y, determinando lo que llamaron “criterios de sostenibilidad” basados en la relación becarios/investigadores (Unzué y Emiliozzi, 2017). Como resultado, a partir de la identificación de regiones con déficit de investigadores/as -ya sea en relación a los becarios o por falta de masa crítica- se priorizó el ingreso a la CICyT de investigadores provenientes de ciertas áreas geográficas en detrimento de las centrales, aunque la implementación de estos criterios no estuvo exenta de problemas y no siempre fue consistente con el objetivo de la innovación productiva (Unzué y Emiliozzi, 2017).

Otro de los objetivos a nivel institucional ha sido la orientación temática propuesta desde los Planes Nacionales para el sector. Respecto a las becas, algunos antecedentes se remontan a

2005 cuando se definieron desde la Secretaría de Ciencia y Tecnología 15 Áreas de Vacancia Temática a las que se les asignaría mayor prioridad en las convocatorias. Cada una de ellas podría ser incorporada en los planes de trabajo que presentaran los postulantes (Rodríguez, 2018). En esta línea, surge en 2012 la política referida a becas de doctorado y posdoctorado en TE, vinculadas al Plan Argentina Innovadora 2020. La racionalidad que está por detrás de estas políticas es que orientando las becas y los ingresos se orientan también los temas de investigación; temas considerados prioritarios o de relevancia social por diversos actores. A continuación, se presenta la metodología que se construyó para responder las preguntas que guiaron este artículo de investigación.

3. Metodología y resultados

La metodología de este artículo es esencialmente cuantitativa. Como técnica de recolección de datos se empleó el cuestionario, en particular, se elaboró un cuestionario a ser auto administrado por Internet mediante la aplicación *Google Forms*. La elección de esta técnica de recolección de datos se sustenta en varias razones: costo relativamente bajo, capacidad de proporcionar información sobre un amplio número de personas en un tiempo breve, facilidad para obtener, cuantificar, analizar e interpretar los datos, respeto al ritmo individual al contestar, bajos requerimientos de personal; posibilidad de mantener el anonimato de los encuestados y eliminar ciertos sesgos que introducen los encuestadores (Pozzo, Borgobello y Pierella, 2018). Además, en el caso de ser en línea, presenta algunas ventajas adicionales: inmediatez en el procesamiento de los datos, reducción del trabajo de campo, reducción de las consecuencias que puede provocar la presencia del encuestador. A dichas razones se suma que fue un instrumento adecuado para implementar sobre todo en el contexto de pandemia por COVID-19.

El universo de este estudio son las becas CONICET de doctorado y posdoctorado asignadas entre los años 2015 y 2021 con lugar de trabajo en la UNICEN, tanto en TG como en TE. En total suman 201 becas, de las cuales 136 son doctorales: 94 en TG y 42 en TE y, 65 son posdoctorales, 40 en TG y 25 en TE. La tasa de respuesta del cuestionario fue de un 72%, superando ampliamente la tasa que generalmente se alcanza mediante esta técnica de recolección (Millar y Dillman, 2011).

El cuestionario fue enviado en dos etapas. Primero, se envió a los correos personales de las y los becarios en TE para ser completado entre mayo y junio de 2021 y, luego, se enviaron a quienes obtuvieron beca en TG para que respondieran entre septiembre y octubre de 2022. Hubo preguntas cerradas y abiertas destinadas a mencionar algún factor no contemplado en las respuestas anteriores o a realizar un comentario puntual que explique la respuesta. Debido a la escasez de datos oficiales sistematizados², las primeras preguntas apuntaron a relevar datos sociodemográficos y académicos de las y los becarios. Luego, el formulario contenía cuatro bloques de preguntas referidas a: Plan de trabajo, Doctorado en curso, Director/a de Beca y Director/a de Tesis de doctorado. En este artículo se presentan y discuten las respuestas referidas a la elaboración del Plan de Trabajo.

Para estos cuatro bloques de preguntas, se solicitó que indicaran cuán de acuerdo o en desacuerdo estaban con una serie de enunciados. Frente a dicha situación referencial-empírica, las y los encuestados debían tomar una posición con respecto a cada afirmación.

2 Si bien desde la pestaña CONICET en Cifras del sitio web oficial del organismo puede accederse a una diversidad de datos e indicadores, es de destacar que hasta el momento no hay datos discriminados de acuerdo a si las y los investigadores o becarios trabajan en temas estratégicos o no.

En este marco, se utilizó la técnica de Likert, que permite recoger los puntos de vista de los individuos sobre las afirmaciones propuestas y, con ello, conocer su posición, representándola en las escalas de intensidad dentro de un *continuum* asentimiento-rechazo (Ander-Egg, 2003). En base a la literatura mencionada y al trabajo de D'Onofrio (2020), se definieron una serie de factores y se colocaron las siguientes afirmaciones referidas a la redacción del Plan de Trabajo para ambos tipos de becas³:

- Contribuir con conocimiento nuevo en la disciplina a nivel local/regional.
- Contribuir con conocimiento nuevo en la disciplina a nivel internacional.
- Necesidad de orientar el trabajo a líneas de investigación con mayor potencial de financiamiento internacional.
- Necesidad de orientar el trabajo a líneas de investigación con mayor potencial de financiamiento nacional.
- Indicación del director/a de beca.
- Interés de producir aplicaciones para agentes gubernamentales, sociales o productivos con los que tuve contacto directo.

A continuación, se presentan los resultados más destacados referidos a las becas en TE, ya que son éstas el objeto de investigación de este trabajo. Si bien se implementó el cuestionario también a quienes ingresaron como becarios y becarias en TG, el propósito de esa recolección de datos fue comprender el significado de las respuestas de quienes están en TE, es decir, cotejar si había alguna diferencia en las respuestas entre ambos grupos.

3 Para el caso de las becas posdoctorales se reemplazó la última pregunta por la siguiente: "Continuar con el tema de tesis doctoral", ya que para el caso de la instancia posdoctoral la estrategia de continuar con el mismo tema abordado en la instancia doctoral se reconoce como de mucho peso.

4. La orientación temática en las becas doctorales y posdoctorales de CONICET: orígenes y objetivos

Los orígenes de las becas doctorales y posdoctorales en TE se remontan al momento de elaboración del Plan Argentina Innovadora 2020 y su diseño responde a la política definida por dicho plan (Sarthou, 2023). El objetivo fue entonces fomentar, desde los inicios de la formación académica, el desarrollo de una trayectoria vinculada a núcleos de problemas definidos como estratégicos desde la política nacional para el sector. En otras palabras, se buscó promover otro perfil de becario y becaria. A la par de la modalidad libre o de temas generales, se estableció una convocatoria exactamente con el mismo financiamiento y condiciones para alentar el abordaje de ciertas temáticas. También significó promover otro tipo de trayectoria académica con mayor potencial de desarrollar actividades de vinculación y transferencia del conocimiento. Bajo el supuesto de que la identificación de cada sector estratégico había sido resultado de la participación de diversos actores de la sociedad que manifestaron la necesidad de promover el desarrollo de estos sectores. Se alentaba entonces la investigación en temas con potenciales demandantes de resultados. Cada uno de los seis sectores estratégicos⁴ fue un TE en términos de becas de CONICET, a excepción de Energía e Industria que aparecieron juntos desde 2014. Desde el año 2012, la convocatoria a becas en TE se ha abierto periódicamente y sin interrupciones.

a) Evolución general de las becas en Temas Estratégicos en CONICET

Las becas en TE abrieron su primera convocatoria en 2012. Ese año hubo dos llamados a becas doctorales y posdoctorales en TE (junio-julio de 2012 y diciembre de 2012 - febrero de 2013),

4 Para un análisis sobre los cambios introducidos en los TE, véase Sarthou, 2023.

de allí la alta incidencia de las becas en TE sobre el total de becas otorgadas (15,7%). A partir del año 2014, las convocatorias a becas en TE se realizaron en el mismo llamado que las becas en TG (incluso los primeros años un mismo postulante podía presentarse en los dos tipos de llamados; luego las convocatorias fueron exclu-

yentes). Desde 2016, se advierte un aumento importante en la proporción que las becas en TE ocupan sobre el total de becas otorgadas, llegando a representar casi un 20% del total, para terminar el período con el mismo porcentaje, alto en relación a los primeros años de esta política.

Tabla N° 1:
Becas otorgadas según modalidad en TG o en TE (2012-2021)

Año	Becas otorgadas							
	TOTAL (TG +TE)	Total TG	Doctorales TG	Posdoc. TG	Total TE	Doctorales TE	Posdoc. TE	% de TE sobre Total
2012	2.801	2.360	1.402	958	441	300	141	15,7
2013	2.595	2.494	1.544	950	101	61	40	3,9
2014	2.665	2.566	1.355	1211	173	106	67	6,5
2015	3.058	2.874	1.687	1.187	184	123	61	6
2016	2.015	1.641	840	801	374	233	141	18,6
2017	2.042	1.437	666	771	605	377	228	29,5
2018	2.160	1.419	758	661	741	383	358	34,3
2019	2.569	1.941	1.105	836	628	351	277	24,4
2020	2.246	1.807	1.246	561	439	324	115	19,5
2021	2.193	1.576	959	617	402	279	123	18,3

Fuente: Elaboración propia⁵.

5 Los datos para el período 2012-2015 en TE fueron tomados de Jeppesen *et al.* (2018), mientras que en TG fueron tomados de Villegas (2021). A partir de 2016, se utilizaron los Informes de Gestión de CONICET disponibles en la pestaña Gobierno Abierto de la página web del organismo, del Portal Transparencia Activa. Si bien el primero de estos informes data de 2013, es recién a partir de 2016 que proveen información de becas aprobadas discriminando entre TG y TE según sean de doc-

Entre los años 2012 y 2021 puede identificarse un sub-período que va desde 2016 hasta 2018 en el cual el comportamiento de cada tipo de beca es diferente. En 2016⁶, mientras la cantidad de becas totales (TE+TG) des-

torado o posdoctorado; de allí el empleo de fuente secundaria entre 2012 y 2015.

6 Cabe destacar que, entre 2013 y 2015 no se establecieron cupos de vacantes para la modalidad de TE, sino que la cantidad de becas asignadas dependió exclusivamente de la can-

ciende bruscamente, la cantidad de becas en TE aumenta de manera importante. Luego, en 2017 y 2018 el número total de becas -a grandes rasgos- se mantiene, pero el de TE aumenta. Lo anterior implica que el número de becas en TE aumenta a costa de una reducción del número de becas en TG. En el llamado de 2019 la cantidad de becas en TG aumentan y las becas en TE disminuyen para, en 2020 y 2021, disminuir ambos tipos de becas⁷, pero sufre un descenso más marcado la modalidad de TE. De lo anterior se desprende que habría dos mecanismos para definir el cupo de las becas en TE: uno de ellos asociado a las becas en TG, en el cual se les quita a TG la proporción que se aumenta en TE; el otro, definido de manera independiente, un aumento de becas en TE no implica una disminución de becas en TG. A pesar de los vaivenes en la cantidad de becas en TE, en todo el período tiene preeminencia la modalidad libre o de TG, con una cantidad de becas otorgadas mucho mayor.

b) Las becas doctorales de CONICET en TE en UNICEN

Entre 2015 y 2021⁸ CONICET adjudicó 136 becas doctorales con lugar de trabajo en UNICEN. De ellas, 94 fueron en Temas Genera-

les y 42 en Temas Estratégicos. En relación al género en las becas en TE, hubo un 68% de becarias y un 32% de becarios, asemejándose esta distribución a la que presenta a nivel general todo el organismo: 60% de becarias y 40% de becarios (CONICET en Cifras, 2021⁹).

Al observar la distribución de las becas en TE según las cinco grandes áreas del conocimiento en las que CONICET organiza a sus becarias y becarios podemos ver que para el último año (2022) el Gran Área Ciencias Agrarias, Ingenierías y Materiales (KA) representa la mayor parte de las becas doctorales en TE con un 42% (Gráfico N° 1), es decir que, las y los candidatos de estas áreas son quienes tuvieron más éxito en enmarcar sus planes de trabajo en un TE. Tecnología (KT) ha sido siempre un área con pocos postulantes a becas en CONICET así que no llama la atención su baja representación. Contemplando el período de análisis de este trabajo (2015-2021), esta distribución se replica en la UNICEN aunque con un mayor peso del área KA, a costa de una bastante menor proporción del área Ciencias Exactas y Naturales (KE).

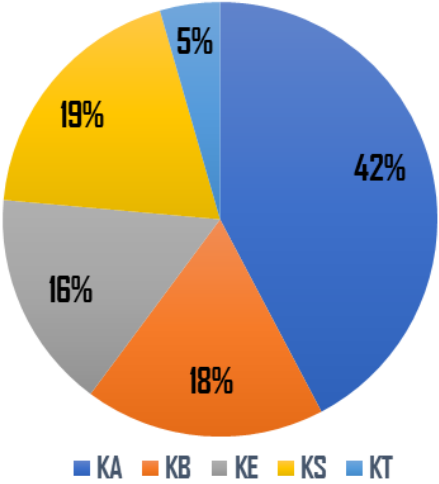
tividad de candidatos evaluados favorablemente (Jeppesen *et al.*, 2018).

7 Este descenso puede explicarse por la decisión de las autoridades del CONICET de otorgar prórroga automática a las becas doctorales y posdoctorales que finalizaban en 2020 y 2021, debido a los efectos de la pandemia por COVID-19 que ocasionaron dificultad para defender tesis doctorales o para llevar adelante planes de trabajo.

8 El período abarca desde abril de 2016 (mes de alta de las becas) hasta agosto del año 2022 (mes en el cual se recogieron los datos generales).

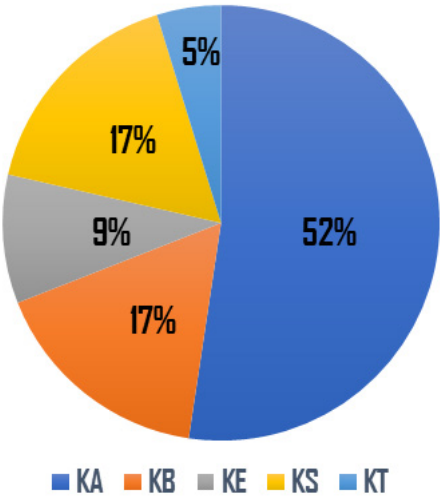
9 Dato extraído de CONICET en Cifras: <https://cifras.conicet.gov.ar/publica/grafico/show-publico/670>

Gráfico N° 1:
Distribución de becas doctorales CONICET en TE
según Gran Área del conocimiento 2022



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico N° 2:
Distribución becas doctorales CONICET en TE en UNICEN
por Gran Área del conocimiento (2015-2021)

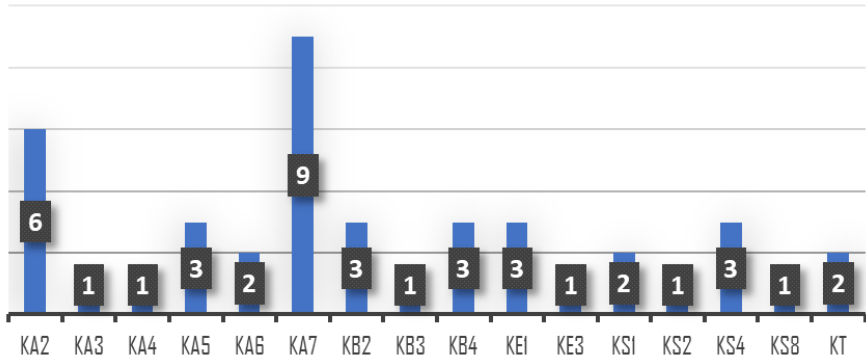


Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, si observamos las becas doctorales en TE en UNICEN (42) según la disciplina primaria desagregada (Gráfico N° 3), obtenemos que de un total de 27 disciplinas, Ambiente y Sustentabilidad (KA7) reúne un 21% de las becas otorgadas, seguida de Ingeniería civil, eléctrica, mecánica e ingenierías relacionadas (KA2) con un 14% del total. En orden le siguen Ingeniería y tecnología de materiales (KA5), Biología (KB2), Veterinarias (KB4), Ciencias de la Tierra, del Agua y de la Atmós-

fera (KE1) e Historia, Geografía, Antropología social y cultural (KS4) con un 7% cada una. Estas siete disciplinas (de un total de 27) representan el 70% de las becas doctorales en TE en UNICEN. A partir de estos datos, puede considerarse que estas disciplinas han buscado estratégicamente y con éxito presentar temas que encuadran en los TE, descartando por eso la presentación en la convocatoria en TG.

Gráfico N° 3:
Distribución disciplinar de becas doctorales CONICET en TE en UNICEN (2015-2021)

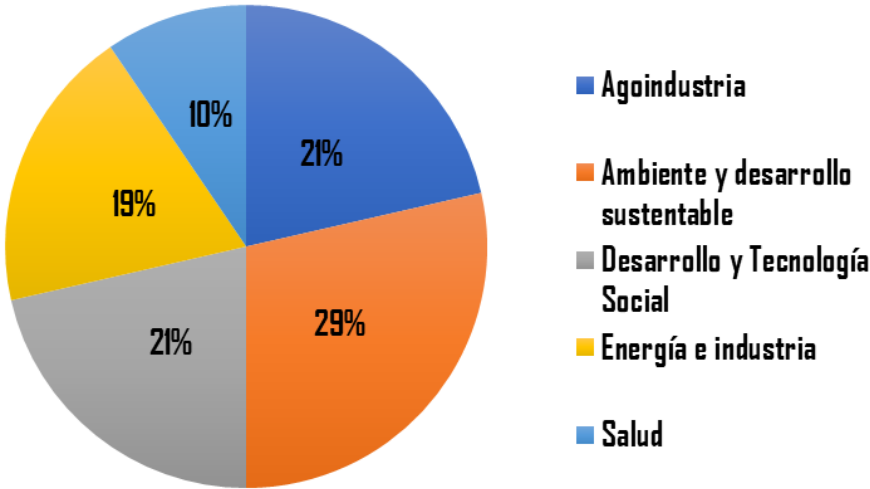


Fuente: Elaboración propia.

En relación a las cinco áreas estratégicas de las becas doctorales en UNICEN (Gráfico N° 4) se observa la presencia mayoritaria de Ambiente y desarrollo sustentable con un 29%, seguida de Desarrollo y tecnología social y de Agroindustria, con 21% cada una y, de Ener-

gía e Industria con 19%. El área con una menor cantidad de becas es Salud (10%).

Gráfico N° 4:
Distribución de becas doctorales CONICET en TE en UNICEN según área estratégica (2015-2021)



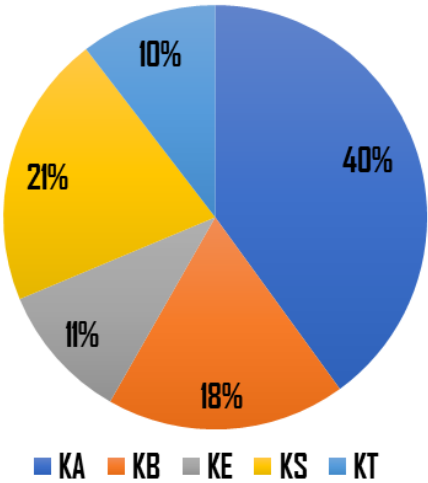
Fuente: Elaboración propia.

c) Las becas posdoctorales de CONICET en TE en UNICEN

Entre 2015 y 2021 CONICET asignó beca posdoctoral con lugar de trabajo en UNICEN a un total de 65 postulantes, 40 fueron en TG y 25 en TE. En relación al género, hubo un 68% de becarias y un 32% de becarios, asemejándose nuevamente esta distribución a la ya mencionada para todo el organismo. Al indagar en la distribución de las becas posdoctorales en TE en UNICEN (25) según las cinco grandes áreas del conocimiento podemos ver que para el último año con datos (2020) y, al igual que en el caso de las doctorales, Ciencias Agrarias, Ingenierías y Materiales (KA) representa el área con más becas (Gráfico N° 5). Además, se destaca Tecnología por presentar un porcentaje relativamente alto en relación a la tendencia históricamente baja. En el caso de UNICEN (Gráfico N° 6), si bien KA representa el mayor porcentaje (28%), las demás

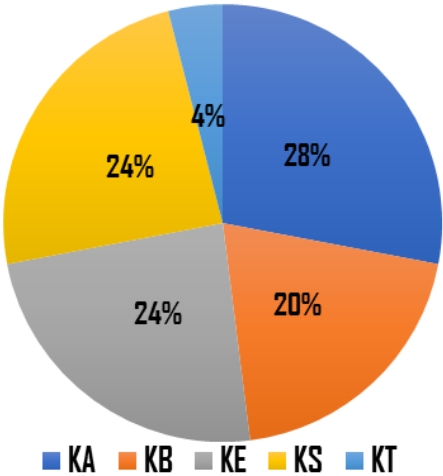
áreas le siguen muy de cerca, es decir que hay una distribución más pareja; salvo el caso de Tecnología (KT) que en general ha ocupado un porcentaje bajo.

Gráfico N° 5:
Distribución becas doctorales CONICET en TE
por Gran Área del conocimiento (2020)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico N° 6:
Distribución becas posdoctorales CONICET en TE en
UNICEN por Gran Área del conocimiento (2015-2021)

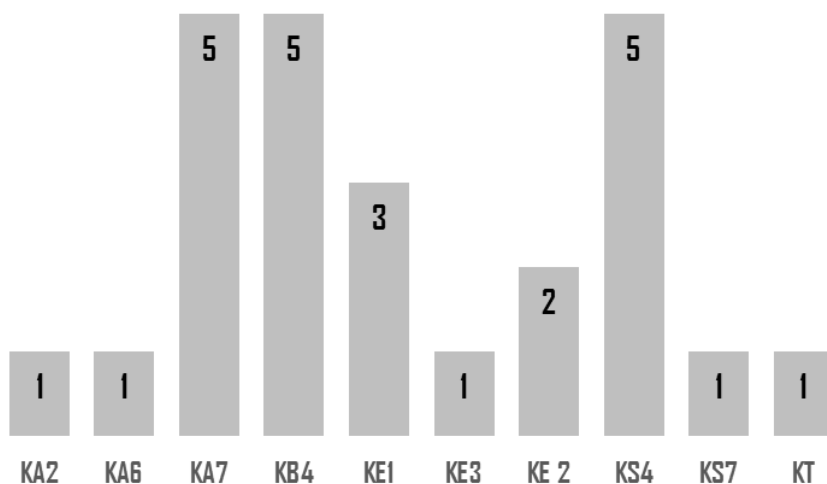


Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, si observamos las posdoctorales en TE en UNICEN (25) según la disciplina primaria desagregada (Gráfico N° 7), obtenemos que de un total de 27 diciplinas, tres de ellas reunen el 60% de las becas en TE en UNICEN: Ciencias Ambientales (KA7), Veterinaria (KB4) e Historia, Geografía, Antropología social y cultural (KS4), cada una representando un 20%. Si consideramos la distribución

disciplinar de las doctorales en TE en UNICEN podemos concluir que estas 3 disciplinas han logrado sostener una trayectoria de formación científica en TE. Por el contrario, Ingeniería civil, eléctrica, mecánica e ingenierías relacionadas (KA2) no ha podido sostener este tipo de formación ya que disminuyó considerablemente el ingreso de becarios en TE.

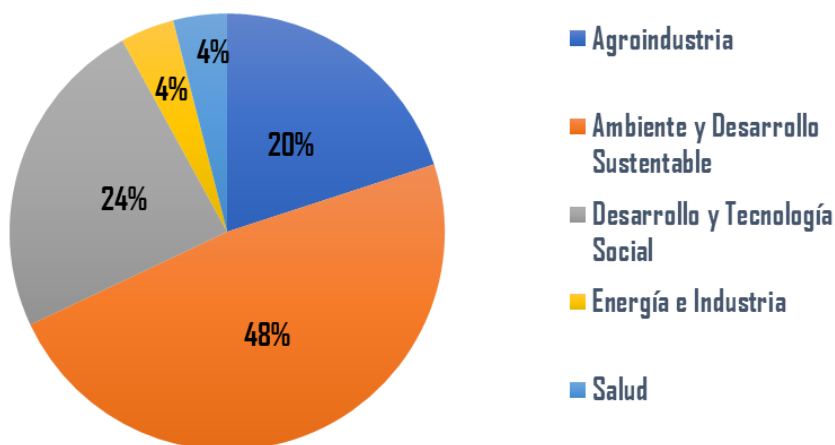
Gráfico N° 7:
Distribución disciplinar de becas posdoctorales CONICET en TE en UNICEN (2015-2021)



Fuente: Elaboración propia.

En relación a las áreas estratégicas de las posdoctorales en TE en UNICEN (25), al igual que en el caso de las doctorales, aunque con una proporción más alta, se observa la preponderancia de Ambiente y desarrollo sustentable con un 48%, seguida por Desarrollo y tecnología social con 24% y de Agroindustria con 20%.

Gráfico N° 8:
Distribución de becas posdoctorales CONICET en TE
en UNICEN según área estratégica (2015-2021)



Fuente: Elaboración propia.

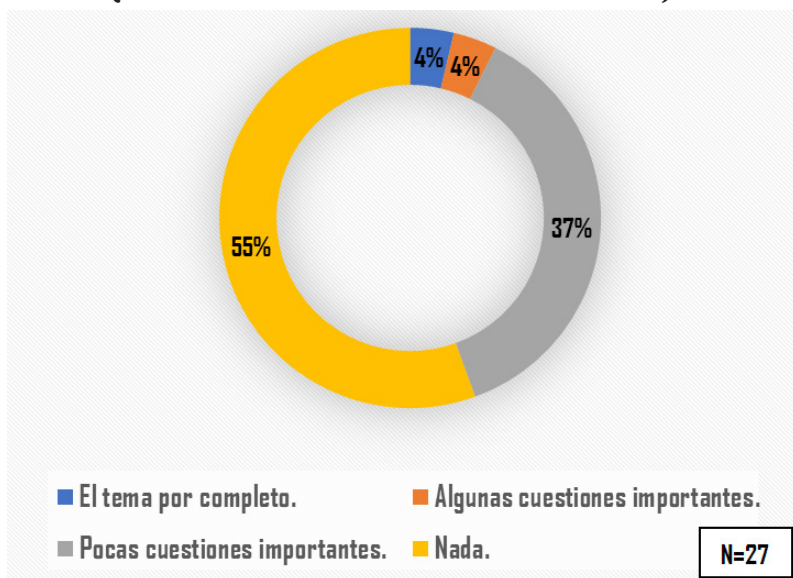
Hasta aquí hemos presentado una breve descripción de las becas CONICET en TE asignadas con lugar de trabajo en UNICEN. Como hemos mencionado más arriba, focalizamos la descripción de las becas en TE y no en las becas en TG porque las primeras son nuestro objeto de estudio. No obstante, en la siguiente sección, presentamos las respuestas obtenidas de la aplicación del cuestionario a becarios y becarias en TE y en TG. La inclusión de la opinión de las y los becarios en TG se fundamenta en la necesidad de cotejar las respuestas de ambos grupos para conocer si el instrumento de beca en TE está generando un perfil diferente de becarios y becarias o no.

d) Factores que motivaron la elección del tema del Plan de Trabajo en becarios y becarias doctorales

Una primera pregunta que contenía el cuestionario a quienes están en TE buscó directamente conocer si, en opinión del becario o becaria, hubo una modificación del tema de interés

para que encuadrara dentro de la definición de los TE. Como puede observarse en el Gráfico N° 9, la mayoría no tuvo que cambiar nada (55%) o, en el caso de quienes tuvieron que modificar algo, fueron pocas cuestiones importantes (37%).

Gráfico N° 9:
Respuesta de becarios/as doctorales en TE en UNICEN:
¿Cuánto cambiaste el tema de tu Plan de trabajo?



Fuente: Elaboración propia.

El primer bloque de preguntas estuvo relacionado con los factores que intervienen en la definición del tema y fueron realizadas a quienes están en TG (respondieron 72 de un total de 94) y en TE (respondieron 27 de un total de 42). En primer lugar, como puede observarse en la Tabla N° 3, la afirmación con un mayor nivel de acuerdo resultó ser “el interés en contribuir con conocimiento nuevo en la disciplina a nivel local/regional” ya que un 67% en TG y un 78% en TE respondieron estar “Muy de acuerdo” con ella. Mientras que la afirmación que alcanzó menor grado de acuerdo fue para el caso de TG “orientar el trabajo a líneas de investigación con mayor potencial de financiamiento nacional” y, para TE “producir aplicaciones para agentes gubernamentales, sociales o productivos con los que tuve contacto directo.”

En segundo lugar, avanzando en la comparación de las respuestas de ambos grupos de

becarios/as pueden distinguirse los siguientes resultados:

- Como se dijo, contribuir con conocimiento nuevo en la disciplina a nivel local/regional recibió un alto grado de acuerdo en ambos grupos.
- En relación a contribuir con conocimiento nuevo en la disciplina a nivel internacional, encontramos una menor similitud entre ambos grupos. Mientras que en TE un 30% está “Muy de acuerdo” y un 56% está “De acuerdo”; en TG un 32% está “Muy de acuerdo” y un 25% está “De acuerdo”.
- Respecto al financiamiento, hay mayor similitud entre ambos grupos. Sobre el financiamiento internacional, entre quienes están en TG un 41% está “Poco de acuerdo” y un 34% está “En desacuerdo”. Entre quienes están en TE, un 41% está “Poco de acuerdo” y un 19% está “En desacuerdo”. Sobre el financiamiento

nacional, se repite el bajo grado de acuerdo. Entre quienes están en TG un 26% está “Poco de acuerdo” y un 28% está “En desacuerdo”, mientras que en TE un 43% está “Poco de acuerdo” y un 15% está “En desacuerdo”.

- La afirmación sobre el director/a de beca” obtuvo alto grado de acuerdo en ambos grupos. Entre quienes están en TG un 43% está “Muy de acuerdo” y un 29% está “De acuerdo”. En-

tre quienes están en TE un 37% está “Muy de acuerdo” y un 41% está “De acuerdo”.

- Por último, producir aplicaciones para agentes gubernamentales, sociales o productivos recibió un menor grado de acuerdo en ambos grupos. Entre quienes están en TG un 26% está “Poco de acuerdo” y un 38% está “En desacuerdo”. Entre quienes están en TE, un 19% está “Poco de acuerdo” y un 26% está “En desacuerdo”.

Tabla N° 3:

Resumen de respuestas sobre Grado de acuerdo de becarios/as doctorales en CONICET en TG y en TE con lugar de Trabajo en UNICEN (2015-2021)

Doctorales	Grado de acuerdo	Muy de acuerdo		De acuerdo		Poco de acuerdo		En desacuerdo	
		TG	TE	TG	TE	TG	TE	TG	TE
Tema del Plan de Trabajo	Contribuir con conocimiento nuevo en la disciplina a nivel local/regional.	67%	78%	25%	19%	6%	4%	9%	0%
	Contribuir con conocimiento nuevo en la disciplina a nivel internacional.	32%	30%	25%	56%	39%	7%	14%	7%
	Necesidad de orientar el trabajo a líneas de investigación con mayor potencial de financiamiento internacional.	0%	4%	24%	37%	41%	41%	34%	19%
	Necesidad de orientar el trabajo a líneas de investigación con mayor potencial de financiamiento nacional.	15%	7%	33%	34%	26%	43%	28%	15%
	Indicación del director/a de beca.	43%	37%	29%	41%	14%	11%	14%	11%
	Interés de producir aplicaciones para agentes gubernamentales, sociales o productivos con los que tuve contacto directo.	17%	22%	19%	33%	26%	19%	38%	26%

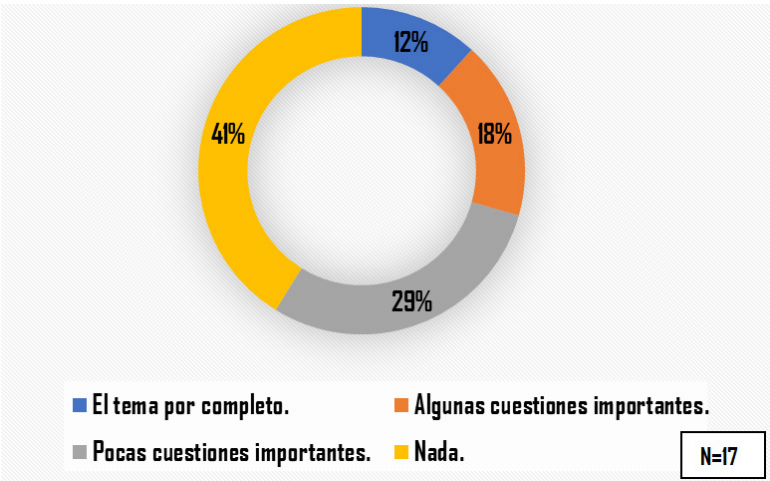
Fuente: Elaboración propia.

e) Factores que motivaron la elección del tema del Plan de Trabajo en becarios y becarias posdoctorales

Frente a la pregunta sobre si hubo una modificación del tema de interés para que encuadrara

dentro de la definición de los TE, se reitera una situación similar en las becas posdoctorales. En el Gráfico N° 10, se advierte que una alta proporción no tuvo que cambiar nada (41%) o, pocas cuestiones importantes (29%).

Gráfico N° 10:
Respuesta de becarios/as posdoctorales en TE en UNICEN:
¿Cuánto cambiaste el tema de tu Plan de trabajo?



Fuente: Elaboración propia.

Respecto a los factores que pueden afectar la elección del tema de investigación, en TG respondieron 28 becarios y becarias de un total de 40 y, 17 en TE, de un total de 25. En primer lugar, como puede observarse en la Tabla N° 4, la afirmación con un mayor nivel de acuerdo resultó ser en el caso de TG, “continuar con el tema abordado en la tesis doctoral” ya que un 68% respondió estar “Muy de acuerdo”. En el caso de TE el mayor grado de acuerdo estuvo en la afirmación “contribuir con conocimiento nuevo en la disciplina a nivel local/regional”, ya que 88% está “Muy de acuerdo”.

En segundo lugar, avanzando en la comparación de las respuestas entre ambos grupos de becarios/as pueden distinguirse los siguientes resultados:

- Contribuir con conocimiento nuevo en la disciplina a nivel local/regional, recibió un alto grado de acuerdo en ambos grupos, pero más marcado entre quienes están en TE con un 100% de aceptación.
- Sobre contribuir con conocimiento nuevo en la disciplina a nivel internacional, encontramos alto grado de acuerdo entre ambos grupos, pero es mayor en el caso de TE. Mientras que en TE un 53% está “Muy de acuerdo” y un 41% está “De acuerdo”; quienes están en TG mostraron que un 25% está “muy de acuerdo” y un 46% está “DE acuerdo”.
- En relación al financiamiento, podemos decir que hay mayor similitud entre ambos grupos. Sobre el financiamiento internacional, entre quienes está en TG un 54% está “Poco

de acuerdo” y un 21% está “En desacuerdo”. Entre quienes están en TE, un 35% está “Poco de acuerdo” y un 29% está “En desacuerdo”. Sobre el financiamiento nacional, se repite el bajo grado de acuerdo. Entre quienes están en TG un 61% está “Poco de acuerdo” y un 7% está “En desacuerdo”, mientras que en TE un 29% está “Poco de acuerdo” y un 24% está “En desacuerdo”.

- La opinión sobre el director/a de beca estuvo dividida en ambos grupos. Tanto en el caso de TG como en TE se indica un 53% entre quienes están “Muy de acuerdo” o “De acuerdo”, es decir que, el porcentaje restante (47%) indica estar poco o nada de acuerdo.
- Por último, “continuar con el tema de tesis doctoral”, demostró un alto grado de acuerdo, en ambos grupos, aunque poco menor en TE.

Tabla N° 4:
Resumen de respuestas sobre Grado de acuerdo de becarios/as posdoctorales en CONICET en TG y en TE con lugar de Trabajo en UNICEN (2015-2021)

Posdoctorales	Grado de acuerdo	Muy de acuerdo		De acuerdo		Poco de acuerdo		En desacuerdo	
		TG	TE	TG	TE	TG	TE	TG	TE
Tema del Plan de Trabajo	Contribuir con conocimiento nuevo en la disciplina a nivel local/regional.	54%	88%	25%	12%	11%	0%	11%	0%
	Contribuir con conocimiento nuevo en la disciplina a nivel internacional.	25%	53%	46%	41%	21%	6%	7%	0%
	Necesidad de orientar el trabajo a líneas de investigación con mayor potencial de financiamiento internacional.	7%	18%	18%	18%	54%	35%	21%	29%
	Necesidad de orientar el trabajo a líneas de investigación con mayor potencial de financiamiento nacional.	4%	18%	29%	29%	61%	29%	7%	24%
	Indicación del director/a de beca.	7%	12%	46%	41%	39%	18%	7%	29%
	Continuar con el tema de tesis doctoral.	68%	59%	21%	6%	7%	24%	4%	12%

Fuente: Elaboración propia.

Hasta aquí, hemos presentado las respuestas de dos grupos de becarios y becarias de CONICET en UNICEN: quienes ingresaron al organismo con la modalidad de becas en TG y quienes lo hicieron en TE. A continuación, retomamos los resultados obtenidos para analizar las posibles consecuencias de este tipo de políticas.

5. Las becas en Temas Estratégicos y los efectos sobre el contenido de las investigaciones

Los resultados obtenidos muestran, en términos generales, que la modalidad de becas de doctorado y posdoctorado de CONICET en TE representa una porción baja dentro de la cantidad de becas anuales que otorga el organismo. No podemos hablar de un instrumento de política que haya transformado la cultura académica/academicista que ha prevalecido históricamente en el organismo ni de un peso importante de este grupo en el *stock* de becarios/as dentro del organismo; por lo menos, por el momento. Sin embargo, queremos subrayar que los llamados para esta modalidad se vienen haciendo hace once años sin interrupciones, a pesar de los cambios ocurridos dentro del gobierno nacional, del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y, del gobierno del propio organismo. Además, cuando nos preguntamos de qué modo CONICET busca dirigir el contenido de las investigaciones hacia ciertas temáticas, obtenemos que lo hace con los mismos incentivos que promueve los temas generales o de libre demanda. Las becas de CONICET son las más valoradas en todo el territorio nacional (por su estabilidad, valor económico, legitimidad), por eso son también las más competitivas. Una nueva modalidad implica para las y los interesados mayores posibilidades para elaborar estrategias y salir exitosa/o.

Ahora bien, analizando la proporción de becas otorgadas en TG y en TE hemos visto que han existido dos modos de definir la can-

tidad total de becas a otorgar: una de ellas ha sido asociando los cupos, es decir, definiendo un cupo total de becas y distribuyéndolo entre TG y TE. Otro modo ha sido el de especificar cupos de manera independiente, esto condujo a que una reducción del total de becas a otorgar no repercutiera necesariamente en las becas en TE. Mientras que entre 2012 y 2015 el número total de becas fue en aumento, de manera paralela pero independiente, se anunciaron aumentos en las becas en TE, pero no se colocaron cupos; entre 2016 y 2019 ocurrió lo contrario, se fijaron cupos para el total de becas distribuyéndose proporciones en TG y en TE.

En relación a la caracterización de las becas en TE a nivel de UNICEN hemos obtenido que, entre 2015 y 2021, las y los candidatos a becas doctorales en el Gran Área Ciencias Agrarias, Ingenierías y Materiales son mayoritarios, destacándose particularmente quienes se han presentado en la disciplina Ambiente y Sustentabilidad y en Ingeniería Civil, Mecánica, Eléctrica e Ingenierías Relacionadas. Ambas disciplinas han logrado crear estrategias exitosas para aprovechar la apertura de esta modalidad distinta de becas. La preeminencia de ambas se traduce en que de los cinco sectores estratégicos se destaque Ambiente y Desarrollo Sustentable, aunque con una distancia menor en relación a las demás, salvo por el área de Salud que posee una escasa trayectoria en UNICEN.

Respecto a las y los candidatos posdoctorales en TE en UNICEN, existe una menor disparidad entre Grandes Áreas del conocimiento, pero si observamos por disciplina, sigue siendo relevante Ambiente y Sustentabilidad, pero aparecen con más fuerza Veterinaria e Historia, Geografía y Antropología Social. Sobre ello podemos suponer que ha habido candidatos que no han tenido una beca doctoral en TE pero que, al momento de postularse a una beca posdoctoral, han decidido hacerlo a través de la modalidad de TE. Sobre las áreas

estratégicas, a diferencia de las becas doctorales, hay mayor disparidad ya que casi la mitad son becas en Ambiente y Desarrollo. Este breve análisis además de servir de insumo para la propia universidad, puede incluso ser contemplado para CONICET en el sentido de dialogar con aquellos grupos de investigación en disciplinas que a pesar de tener un marcado acento aplicado no han logrado elaborar propuestas exitosas en esta modalidad de becas.

En este artículo nos hemos propuesto explorar el grado en que la modalidad de becas en TE ha afectado la elección del tema del Plan de Trabajo de las y los becarios y para ello hemos aplicado un cuestionario a quienes accedieron a este tipo de beca. Una primera respuesta que recuperamos fue aquella que directamente les consultó cuánto habían tenido que modificar el tema de su interés para que encuadrara en un TE y allí obtuvimos que la mayoría no había cambiado su tema o pocas cuestiones importantes. Por ello, podemos afirmar que considerando la opinión de las y los beneficiarios de becas doctorales y posdoctorales en TE en UNICEN, esta modalidad funciona como un incentivo hacia postulantes, pero también hacia directores y grupos de investigación para que se aboquen o continúen investigando cierto tipo de temáticas.

Con el propósito de conocer si existe un perfil diferente de becarios/as entre quienes eligen presentarse a becas en TE y quienes se presentan en TG, uno de los bloques de preguntas del cuestionario se refirió a los factores que desde su punto de vista incidieron en la definición del tema del Plan de Trabajo. Lo que los resultados nos permiten concluir es que no hay una diferencia marcada entre ambos grupos de becarios/as. Tal como se explicó más arriba, los objetivos de esta modalidad de beca fueron promover una formación académica e investigaciones en temáticas identificadas como de mayor demanda de resultados y por ello con mayor potencial de transferencia. Teniendo en cuenta estos objetivos, esperába-

mos que quienes habían obtenido una beca en TE otorgaran mayor relevancia a factores como: interés en contribuir en la disciplina a nivel local/regional y orientar la investigación a temas con mayor financiamiento nacional. Sin embargo, el grado de acuerdo con las afirmaciones incorporadas en el cuestionario fue, en términos generales, muy similar entre quienes son o han sido becarios/as en TG y en TE. A pesar de esta similitud, podemos señalar tres cuestiones.

En primer lugar, en relación al “interés de contribuir con conocimiento nuevo en la disciplina a nivel local/regional” quienes están en TG expresaron un alto grado de acuerdo, tanto en la instancia doctoral como posdoctoral. Ahora bien, respecto al interés de contribuir con conocimiento nuevo en la disciplina a nivel internacional”, si bien ambos grupos expresaron alto grado de acuerdo, esta afirmación tuvo mayor aceptación entre quienes están en TE, es decir, que habría un interés más marcado en contribuir con resultados a nivel global que a nivel local, un rasgo que podría llamar la atención para quienes están investigando temas definidos como estratégicos para el contexto nacional. En el caso de las respuestas de becarios/as posdoctorales, se repite este rasgo.

En segundo lugar, respecto a la cuestión del financiamiento, las respuestas muestran que ya sea en TG o en TE y en becas doctorales o posdoctorales existe bajo grado de acuerdo con orientar el trabajo de investigación hacia líneas con mayor potencial de financiamiento, tanto internacional como nacional. Ni siquiera quienes están en TE advierten una mayor probabilidad de conseguir financiamiento para sus investigaciones al ser un TE.

En tercer lugar, se realizaron dos preguntas diferentes de acuerdo a la instancia de beca. Para quienes obtuvieron una beca doctoral se les pidió que indicaran el grado de acuerdo con el interés en producir aplicaciones para diversos actores extracadémicos. En este caso

es para destacar que quienes están en TE evidenciaron un mayor grado de acuerdo, aunque con una diferencia con quienes están en TG, no muy marcada. Para quienes obtuvieron beca posdoctoral se les consultó sobre el grado de acuerdo respecto a continuar con el mismo tema trabajado en la tesis doctoral y ambos grupos mostraron alto acuerdo, pero en el caso de TE, éste fue menor, evidenciando que el tema trabajado en la beca posdoctoral no es el mismo que en la tesis doctoral. Esto podría indicar una trayectoria como becario/a doctoral en TG, y luego una beca posdoctoral en TE.

Estos resultados ponen en evidencia que al menos en la instancia de beca de CONICET, las y los beneficiarios en TE en UNICEN no parecen tener un perfil de intereses vinculados al tema distintos a quienes tienen beca en TG. Quizás esto se deba a lo prematuro de la etapa doctoral o posdoctoral para discernir los factores que se tienen en cuenta al momento de definir un tema, o también, a la precocidad de los resultados de investigación como para poder advertir aplicaciones.

Consideramos que, si bien este trabajo constituye un primer acercamiento para poder valorar los alcances de las políticas que buscan afectar el contenido de las investigaciones, tiene limitaciones importantes como para hacer generalidades y por ello requiere continuar profundizando el análisis y ampliando la escala de estudio.

Comentarios finales

Hemos comenzado este artículo de investigación señalando que en la última década se han diseñado nuevas políticas en CTI que buscan dirigir u orientar la producción de ciencia y tecnología hacia ciertos objetivos de políticas públicas que exceden la tradicional búsqueda de original o calidad académica, únicamente. Para indagar en profundidad en el alcance que han tenido estas políticas, hemos escogido analizar un tipo de becas de doctorado

y posdoctorado que se propone orientar la formación académica y la generación de conocimientos hacia ciertas temáticas definidas *a priori* de la apertura del llamado. Éstos temas han sido definidos como estratégicos o prioritarios por diversos actores (incluida la comunidad académica, pero no como un actor exclusivo), con lo cual el supuesto por detrás de esta definición es que dichas formaciones académicas y las investigaciones que se realizan tendrán mayor relevancia social y productiva y, por ello, mayor capacidad de transferir resultados y producir impacto en la sociedad.

Lejos de pretender evaluar los resultados del programa de becas en TE de CONICET por las complejidades que ello conllevaría para un formato de artículo científico (D'Onofrio y Gelfman, 2010), en este artículo de investigación nos propusimos explorar de qué modo y en qué grado la apertura de becas de CONICET en TE afectó la elección del contenido del Plan de Trabajo y la generación de un perfil de becario/as con intereses particulares. Al respecto, lo que hemos obtenido a partir de este caso de estudio (en UNICEN) es que esta modalidad promovió el abordaje de temas que ya eran de interés dentro de la comunidad científica, temas que las y los postulantes ya habían identificado como de "interés" desde su punto de vista, de allí que quienes se presentaron en TE no hayan tenido que hacerlo con un tema diferente. Este hallazgo concuerda con la afirmación de Jeppesen y demás autores (2018), para quienes la forma en que los Temas Estratégicos están enunciados se asemejaría o sería fácilmente asimilable a las líneas de investigación que ya venían realizando algunos grupos de investigación.

Asimismo, se buscó explorar la existencia de intereses distintivos en relación al tema de investigación entre quienes estaban abordando TE, mediante una batería de preguntas que buscaron conocer la opinión de los y las becarias sobre qué factores incidieron al momento de escoger su tema de investigación.

Para ello, se aplicó un cuestionario que buscó obtener la opinión de las y los becarios en TE, pero también en TG ya que advertimos la necesidad de comparar si existen diferencias de opinión entre quienes abordan TG y quienes trabajan TE. El estudio empírico llevado adelante muestra que los factores que, desde la perspectiva de becarios y becarias en CONICET con lugar de trabajo en UNICEN, han incidido en la definición del contenido de su Plan de Trabajo son los mismos más allá de si son becas en TG o en TE. A pesar de que la convocatoria a becas en TE está basada en la delimitación *a priori* e identificación de ciertas problemáticas como relevantes en el contexto nacional y por eso poseen potencial de aplicación; en la instancia doctoral o posdoctoral no se advierte que el tema elegido para investigar por becarios y becarias esté asociado a consideraciones locales.

Entre los hallazgos más notables destaca, por un lado, que la principal motivación de las y los becarios que investigan en TE es contribuir al desarrollo de la disciplina a nivel local/regional, evidenciando de este modo, una vinculación entre los TE y su relevancia para el contexto más próximo. Sin embargo, también ha sido señalada como una motivación importante contribuir al desarrollo de la disciplina a nivel internacional, de hecho, ha sido identificado como un factor más importante para quienes están en TE que para quienes están en TG.

Por otro lado, la disponibilidad de financiamiento para conducir investigación no parece estar entre los factores que influyen la elección del tema, ni para quienes están en TG ni para quienes están en TE. Sin embargo, dentro de las políticas de CTI argentinas pueden encontrarse líneas de subsidios a la investigación en TE u orientados de acuerdo a ciertas temáticas. Incluso las universidades han comenzado a implementar políticas orientadas de investigación en el formato de subsidio a proyectos (Sarthou *et al.*, 2022).

Con esto queremos destacar que la respuesta obtenida no necesariamente indica falta de financiamiento nacional hacia ciertas temáticas sino, tal vez, desconocimiento de líneas de subsidios. En instancias tempranas de la carrera académica el conocimiento de las fuentes de financiamiento disponibles suele quedar a cargo de directores/as.

Con este trabajo esperamos haber realizado un aporte para la mejor comprensión de las políticas orientadas de CONICET, en este caso, de las becas en TE. Existe literatura sobre los ingresos a la CICyT en TE (Fischer, Goldberg & Jeppesen, 2023), pero sostenemos que la instancia de becas es clave para poder comprender las trayectorias orientadas en carrera de CONICET. No obstante, reconocemos que nuestro trabajo presenta diversas limitaciones. En primer lugar, las y los becarios de CONICET con lugar de trabajo en UNICEN, no son de ninguna manera representativos del total de becarios y becarias de CONICET, por lo cual las conclusiones no pueden extrapolarse más allá de tal universo. En segundo lugar, una desagregación por disciplinas podría arrojar mayor luz sobre el tipo de intereses vinculados al tema de las y los becarios en TE, pero en este artículo lo reducido del universo impidió dicho ejercicio. Esperamos más adelante poder ampliar el análisis en su escala geográfica. Por último, aunque en este trabajo no se ha hecho hincapié en el sistema de evaluación ya que en el caso de becas no hay comisiones asesoras para TE, consideramos que es el elemento central para poder moldear o construir capacidades científicas y tecnológicas, por lo cual las señales que envía el sistema de evaluación -contradictorias y cambiantes- para el análisis en el marco de este nuevo tipo de políticas se convierte en un objeto de estudio ineludible para comprender los posibles impactos de estas políticas.

Referencias bibliográficas

- Aliaga, J. (2019). Ciencia y tecnología en la Argentina 2015-2019: Panorama del ajuste neoliberal. *Ciencia, tecnología y política*. Año 2, Núm. 3: 19-27.
- Ander-Egg, E. (2003). *Repensando la investigación-acción participativa. Documentos de Bienestar Social*. Gobierno País Vasco. España.
- Anzaldo, M., Chauvet, M., & Maldonado, L. A. (2014). Fondos públicos para la investigación en nanotecnologías en México y el cambio de paradigma de la política de CTI. *Interciencia*. Núm. 39, (1): 8-15.
- Bekerman, F. (2016). El desarrollo de la investigación científica en Argentina desde 1950: entre las universidades nacionales y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. *Revista iberoamericana de educación superior*. Núm. 7 (18): 3-23.
- Bianco, M., Goñi Mazzitelli, M., Robaina, S., Waiter, A. & Zeballos, C. (2020). *En agenda: una exploración de motivaciones, influencias y prácticas académicas. Informe de encuesta a investigadores en Uruguay. Serie Documentos de Trabajo*, Núm. 1.
- Bianco, M., Gras, N. & Sutz, J. (2016). Academic Evaluation: Universal Instrument? Tool for Development? *Minerva*. Núm. 54, 399-421.
- Bianco, M., Mazzitelli, M. G., & Tomassini, C. (2014). Señales transmitidas por el sistema de fomento a la investigación. Tensiones en la orientación de la producción de conocimiento y las carreras académicas en Uruguay. *Redes*. Núm. 20 (39): 159-182.
- Braun, D. (2003). Lasting tensions in research policy-making a delegation problem. *Science and PublicPolicy*. Núm. 30 (5): 309-321.
- D’Onofrio, M. G. (2020). Efectos de los sistemas de evaluación de la investigación en las experiencias de carrera de biólogos moleculares y biotecnólogos del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. *Tesis de doctorado*. FLACSO.
- D’Onofrio, M. G. & Gelfman, J. (2010). Aspectos metodológicos de la evaluación de resultados e impactos de programas de formación de científicos y tecnólogos en los países iberoamericanos: dimensiones de análisis y fuentes de información. *Formación de posgrado en América Latina: Políticas de apoyo, resultados e impactos*. Núm. 1: 217-254.
- Emiliozzi, S. (2011). Políticas en ciencia y tecnología, definición de áreas prioritarias y universidad en Argentina. *Revista Sociedad*. 29 (30): 149-167.
- Emiliozzi, S. y Unzué, M. (2015). *La política de formación de recursos humanos altamente calificados en la Argentina reciente*. En S. Lago Martínez y N. H. Correa (Eds.). *Desafíos y dilemas de la universidad y la ciencia en América Latina y el Caribe en el siglo XXI* (pp. 293-304). Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Feld, A. (2015). *Ciencia y política(s) en la Argentina: 1943-1983*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Fischer, M., Goldberg, M. & Jeppesen, C. V. (2023). Trayectorias en investigación orientada a la resolución de problemas. El caso de los temas estratégicos del CONICET, Argentina. *Revista Iberoamericana De Ciencia, Tecnología Y Sociedad - CTS*. Disponible en: <http://ojs.revistacts.net/index.php/CTS/article/view/388>
- Gargiulo, G. & Melul, S. (1992). *Análisis de los Programas Nacionales de Investigación de la Secretaría de Ciencia y Técnica*. En E. Oteiza (Dir.). *La política de investigación científica y tecnológica argentina* (pp. 317-338). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Gläser, J. (2019). *How can governance change research content? Linking science policy studies to the sociology of science*. In *Handbook on science and public policy* (pp. 419-447). Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Gläser, J. & Laudel, G. (2016). Governing science: How science policy shapes research content. *European Journal of sociology/Archives Européennes de sociologie*. 57 (1): 117-168.

- Heinze, T., Shapira, P., Rogers, J. D. & Senker, J. M. (2009). Organizational and institutional influences on creativity in scientific research. *Research Policy*. 38 (4): 610-623.
- Invernizzi, N. (2022). Los sistemas de evaluación como conformadores de agendas científicas. *Ciencia, tecnología y política*. Núm. 5 (9): 080-080.
- Jeppesen, C., Goldberg, M., Szpeiner, A., Rodríguez Gauna, M. C., Misiac, R. N. & Silvani, J. E. (2015). La formación de doctores: avances, problemas, tensiones y desafíos del sistema de posgrado argentino desde la perspectiva CONICET. *Segundas Jornadas de Sociología de la UNCu – Pre ALAS Mendoza “Balances y desafíos de una década larga (2001 – 2015): aportes y debates desde la Sociología”*. Mendoza, Argentina.
- Jeppesen, C., Bentura, M.; Goldberg, M. y Fernández López, P. (2018). *La formación de doctorado y el programa de becas de Temas Estratégicos en CONICET: Descripción y aportes para una evaluación programática*. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.11575/ev.11575.pdf
- Laudel, G. (2006). The art of getting funded: how scientists adapt to their funding conditions. *Science and Public Policy*. Vol. 33, Núm. 7: 489-504.
- Laudel, G. & Gläser, J. (2014). Beyond breakthrough research: Epistemic properties of research and their consequences for research funding. *Research Policy*. Vol. 43 (7): 1204-1216.
- Laudel, G., Bielick, J. & Gläser, J. (2019). Ultimately the question always is: What do I have to do to do it right? Scripts as explanatory factors of career decisions. *Human Relations*. 72 (5): 932-961.
- Millar, M. M., & Dillman, D. A. (2011). Improving response to web and mixed-mode surveys. *Public opinion quarterly*. Vol. 75 (2): 249-269.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2020). *Plan Argentina Innovado-ra*. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Nápoli, M. A. y Naidorf, J. (2021). Sobre la propuesta preliminar del Plan Nacional de CTI 2030 de Argentina. *Revista Ciencia, Tecnología y Política*. Año 4, Núm. 7: 99-109.
- Niembro, A., Aristimuño, F. y Del Bello, J. C. (2021). Federalización e ingresos de investigadores a CONICET en 2019 y 2020: ¿Del dicho al hecho hay mucho trecho? *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*. Vol. 10, (20): 233-269.
- Öquist, G., & Benner, M. (2012). *Fostering break through research: A comparative study*. Stockholm: Kungl.
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*. Vol. 2, Núm. 4: 99-128.
- Pozzo, Ma. I., Borgobello, A. y Pierella, Ma. P. (2018). Uso de cuestionarios en investigaciones sobre universidad: análisis de experiencias desde una perspectiva situada. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*. Vol. 8 (2): e046.
- Rip, A. y Nederhof, A. (1986). Between dirigism and laissez-faire: Effects of implementing the science policy priority for biotechnology in the Netherlands. *Research Policy*. Vol. 15, Issue 5: 253-268.
- Rodríguez, M. I. (2018). Apuntes para reflexionar sobre política científica: el caso de un programa de becas de “vacancia geográfica”. *Question/Cuestión*. Vol. 1 (59): e066.
- Rovelli, L. I. (2017). Expansión reciente de la política de priorización en la investigación científica de las universidades públicas de Argentina. *Revista iberoamericana de educación superior*. Núm. 8 (22): 103-121.
- Salmela, M., MacLeod, M. y Munckaf Rosenschöld, J. (2021). Internally Incentivized Interdisciplinarity: Organizational Restructuring of Research and Emerging Tensions. *Minerva*. 59: 355-377.

- Sarthou, N. (2023). Las becas CONICET para Temas Estratégicos: balance y desafíos. *Ciencia, tecnología y política*. Núm. 6 (10): 47-59.
- Sarthou, N. (2019). Tendencias en la evaluación de la ciencia en Argentina: género, federalización y temas estratégicos. *Ciencia, Docencia y Tecnología*. Núm. 30 (59): 37-73.
- Sarthou, N. F., López, M. P., Bidone, E. L., Guglielminotti, C. & Piñero, F. (2022). Políticas para orientar la investigación en la universidad: interdisciplina y vinculación con el entorno. *Ciencia, Docencia y Tecnología*. Núm. 30 (66): 01-29.
- Senejko, Ma. P. & Versino, M. (2018). La producción de conocimientos y la resolución de problemas sociales: Análisis de las convocatorias a proyectos de investigación orientados en la UBA (2003-2015). *Horizontes sociológicos*. Núm. 6: 13-26.
- Shils, E. (1970). Criteria for scientific development: Public policy and national goals. *British Journal for the Philosophy of Science*. 21 (1).
- Spinello, A., Reale, E. & Zinilli, A. (2021). Outlining the Orientation Toward Socially Relevant Issues in Competitive R&D Funding Instruments. *Frontiers in Research Metrics and Analytics*. Núm. 6.
- Steen, J. V. (2012). Modes of public funding of research and development: Towards internationally comparable indicators. *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*. Paris: OECD Publishing.
- Svampa, F. & Aguiar, D. (2022). Gobernanza y autonomía relativa en el Sistema Público de Investigación de la Argentina. Los cambios en la carrera de investigador científico y tecnológico del CONICET (1961-2003). *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-CTS*. Diciembre. Número Especial: 181-211.
- Unzué, M. (2015). Nuevas políticas públicas de formación de doctores en Argentina. *Revista Sociedad*. Núm. 34: 12-34.
- Unzué, M. y Emiliozzi, S. (2017). Las políticas públicas de Ciencia y Tecnología en Argentina: un balance del período 2003-2015. *Temas y debates*. Núm. 21, (33): 13-33.
- Unzué, M., & Emiliozzi, S. (2017). Las políticas públicas de Ciencia y Tecnología en Argentina: un balance del período 2003-2015. *Temas y debates*. Núm. 33: 13-33.
- Vasen, F. (2018). La Torre de Marfil como Apuesta Segura: Políticas Científicas y Evaluación Académica en México. *Education Policy Analysis Archives*. Núm. 26: 1-27.
- Vasen, F., Naidorf, J. & Alonso, M. (2019). Aunar criterios en un sistema fragmentado. Tensiones en torno a evaluación de la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico en el origen de los Proyectos de Desarrollo Tecnológico y Social. *EccoS Revista Científica*. (49): 1-21.
- Velho, L. (2011). *La ciencia y los paradigmas de la política científica, tecnológica y de innovación. Estudio social de la ciencia y la tecnología desde América Latina*. En A. Arellano y P. Kreimer (Dirs.). *Estudio social de la ciencia y la tecnología desde América Latina* (pp. 99-125). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Villegas, M. (2021). Procesos de planificación en CTI: el Plan Argentina Innovadora 2020 y sus principales instrumentos: FONARSEC y Becas para Temas Estratégicos. *Tesis de Maestría*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Zeballos, C., Robaina, S., Goñi, M., Bianco, M. & Waiter, A. (2021). *Influencias que importan: la evaluación académica y su relación con los Problemas y Prácticas de investigación en las ciencias sociales de Uruguay*. En L. Córdoba, L. Rovelli & P. Vommaro (Eds.). *Política, Gestión y Evaluación de la Investigación y la Vinculación en América Latina y el Caribe*. (pp. 95-123). Buenos Aires: CLACSO.

Control de condicionalidades y suspensión de las transferencias monetarias condicionadas en Uruguay: *Reflexiones a partir de su anuncio mediático*

*Conditionalities control and cash transfers suspension in Uruguay:
Reflections from its media announcement*

Por Ximena Baráibar Ribero*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2023.

Fecha de Aceptación: 03 de septiembre de 2023.

RESUMEN

El actual gobierno uruguayo -integrado por una coalición de partidos de derecha, asume el gobierno, existiendo un sistema institucionalizado de transferencias monetarias condicionadas: las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM - PE). En 2021, este gobierno realiza el primer control de las condicionalidades. En julio 2022, se anuncia el control y suspensión de las AFAM - PE para quienes no estuvieran concurriendo a los centros educativos. Este, a diferencia del primer control, tendrá un importante alcance mediático dadas las comunicaciones del ministro de Desarrollo Social (MIDES), Martín Lema. Este artículo de investigación tiene como objetivo caracterizar y analizar ese anuncio de control y suspensión. Se considera un objetivo relevante para el caso uruguayo en tanto no

existe documentación que ordene el conjunto de aspectos vinculados a este episodio. Asimismo, contribuye a dar cuenta de la orientación del actual gobierno sobre la pobreza y la política pública. Más allá de esto, se entiende que la importancia del objetivo, trasciende a Uruguay. Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) son la principal política dirigida a la población en situación de pobreza. Este trabajo procura aportar al debate sobre estos programas, específicamente sobre las condicionalidades. La estrategia metodológica se sustenta en fuentes secundarias. Se analizan documentos del Partido Nacional y del gobierno y las páginas web del MIDES y de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), así como declaraciones realizadas por autoridades del gobierno y difundidas por los medios masivos de comunicación. Se concluye que la medida -y particularmente su

1 Asistente Social por la Universidad de la República. Máster en Servicio Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro - Universidad de la República. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de la República. Correo electrónico: xbaraiibar@gmail.com

carácter mediático-, obedecen a argumentos de economía política, esgrimidos a favor de las condicionalidades. El ministro Lema procura mostrar que los dineros públicos están siendo 'cuidados' y que se está haciendo cumplir la ley. Lo hace de una forma que contribuye a consolidar la responsabilización de los pobres por su pobreza y a sospechar de ellos.

Palabras clave: Pobreza, Transferencias Monetarias, Condicionalidad, Uruguay.

ABSTRACT

The Uruguayan government -integrated by a coalition of right parties- starts its gestion with a extended and institutionalized monetary transfer system: the *Asignaciones Familiares del Plan de Equidad* (AFAM – PE). In 2021, this government makes the first control of conditionalities. In July 2022, AFAM – PE control and suspension, is announced for those who were not attending educational centers. In a different way that the first control, this has a significant media coverage, given by the announcement that Martín Lema, Minister of Social Development, realice. This article aims to characterize and analyze this announcement of control and suspension. It is considered a relevant objective for Uruguay given there is no documentation that orders the set of aspects linked to this episode. Likewise, it allows to account the current government orientation on poverty and public policy. Beyond this, it is understood that the importance of the objective transcends the uruguayan case. The Conditional Transfer Programs are the main policy aimed at the population that live's in poverty. This article seeks to contribute these programs debate, particularly about conditionalities. The methodological strategy is based on secondary sources. On one hand, *Partido Nacional*, and government documents were analyzed, and, on the other, web pages of Ministry of Social Development and National Administration of Public Education, as well as statements in the mass media, made

by government authorities. It is concluded that the measure -and particularly its media nature-, obey political economy arguments, put forward in favor of conditionalities. Minister Lema tries to show that public money is being, 'cared for', and that law is being enforced. He does this in a way that contributes consolidating poor responsibility for their poverty and suspect them.

Keywords: Poverty, Cash Transfers, Conditionality, Uruguay.

Introducción

En Uruguay, desde 2005 y durante los 15 años de gobierno del Frente Amplio, fueron desarrolladas y consolidadas las transferencias monetarias. A partir de ese año y hasta 2007, lo fue el Ingreso Ciudadano en el marco del Programa de Atención a la Emergencia Social (PANES) y desde 2008 y hasta la actualidad las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM - PE). Estas comparten los rasgos comunes de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)¹ que se vienen desarrollando en América Latina y el Caribe, desde fines del siglo pasado y en particular desde inicios del actual. Básicamente, se dirigen a personas que viven en situación de pobreza, suponen una prestación monetaria condicionada a la asistencia a centros educativos y controles de salud.

También en sintonía con el resto del continente, en el país, en 2005 es creado el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Entre

1 Estos programas reciben nombres, que, aunque similares, tienen diferencias. En algunos casos se habla de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), en otros de Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso (PTCI). En este texto, se habla de Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). En las citas textuales, se mantiene la formulación realizada por el/la autor/a.

otras competencias, tendrá la coordinación y ejecución del PANES y luego de las AFAM - PE. En estas, opera como co-gestor el Banco de Previsión Social (BPS).

En marzo 2020, se inicia la gestión del actual gobierno nacional, a cargo de una coalición de partidos de derecha. Este, en el segundo semestre de 2021, realiza el primer control de las condicionalidades en educación, suspendiendo el cobro de las AFAM - PE en casos de incumplimiento. Sobre esto, la única información pública disponible es un comunicado anunciando esta medida. No hay referencia a esta ni en la página web del MIDES, ni en los medios de comunicación.

A fines de julio 2022, se anuncia un nuevo control y suspensión de las AFAM - PE para quienes no estuvieran concurriendo a los centros educativos. La medida, también tiene escasa presencia en las páginas web de los organismos implicados, pero a diferencia de la anterior, tiene un importante alcance mediático a partir de la reiteración de este anuncio por parte del ministro de Desarrollo Social, Martín Lema, en diversos medios de comunicación. No hay información pública que fundamente esta modificación en la forma de comunicar la medida. Se trata de una situación en la que se encuentran 11.000 menores, en el marco de 380.000, teniendo el 77% de estos, 13 años o más². Se trata de un anuncio que -al momento de escribir este artículo de investigación- es el único realizado de la manera mencionada. Pero no es el único asunto en relación al cual el ministro declara reiteradamente en la prensa. Como se verá más adelante, en lo que hace a aspectos vinculados a las transferencias monetarias, ha puesto foco en tres. Por una parte, en la justicia en el acceso a las transferencias, en particular sobre posibles errores de inclusión y

exclusión y esto asociado a problemas en la focalización. Luego, a problemas que habría en los bienes consumidos por parte de quienes las reciben y la necesidad de su control. Ambos aspectos han sido investigados indicando no haber problema en este sentido. A diferencia de los anteriores, el tercer aspecto no surge directamente de las transferencias, sino de la oposición construida con el empleo. Este sería siempre sustento de la dignidad y autonomía personal, en oposición a la dependencia que surgiría siempre del vínculo con el Estado (Baráibar, 2022).

Es este anuncio el objeto de análisis de este artículo de investigación que tiene como objetivo caracterizarlo y analizarlo. Interesa conocer la manera en que es anunciado y su contenido. Aunque el anuncio del control y suspensión es el único con amplio y reiterado manejo mediático, se considera que su análisis es relevante para el Uruguay en tanto no existe documentación pública que de cuenta de sus argumentos y acciones desarrolladas a partir del problema identificado. Asimismo, tiene importancia como parte del conjunto de anuncios públicos realizados en relación a la pobreza y el rol de la política pública. Esto se valora al compartir con Grassi al señalar que “cuando se discuten políticas sociales (qué hacer, qué se hace o debería hacerse y por quiénes) se discute acerca de los sujetos, los derechos, las obligaciones, el Estado y los lazos sociales (...) aunque no se diga explícitamente, se están presentando los marcos, los fundamentos o las críticas de las instituciones sociales en general y de las protecciones sociales en particular” (2018: 60).

Pero su importancia trasciende al caso uruguayo. Por una parte, contribuye a comprender las actuales derechas gobernantes en América Latina y en particular el vínculo entre pobreza y políticas sociales. Por el otro, considerando que los PTC son la principal política dirigida a la población en situación de pobreza, teniendo, además, gran importancia

2 Véase: <https://www.subrayado.com.uy/suspenden-11000-asignaciones-familiares-no-enviar-hijos-centros-educativos-n875390>

durante la pandemia por COVID-19. Este trabajo procura aportar al debate sobre estos programas y en particular sobre la manera de concebir y de legitimar las condicionalidades que son uno de los ejes centrales del mismo.

La estrategia metodológica se sustenta en fuentes secundarias. En tanto no existe documentación pública que dé cuenta del anuncio del control y suspensión de las AFAM - PE hacerlo y acciones asociadas, supone reconstruirlo. Esto se realiza a partir de documentos del Partido Nacional y del gobierno. En el primer caso, se considera la propuesta de campaña electoral de 2019³ y en el segundo la Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024, aprobada en 2020 y entendida por el gobierno como una de las instancias fundamentales de expresión de lo que proyecta realizarse y las herramientas para concretarlo (Poder Ejecutivo, 2020) y las Rendiciones de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal de los años 2020 y 2021, aprobadas en los años 2021 y 2022, respectivamente. En ellas se informa y se valora lo actuado y se plantean futuras líneas de acción. Junto a esto, se analizan las comparecencias de las autoridades del MIDES al Poder Legislativo, organismo encargado de la aprobación, tanto de la Ley de Presupuesto como de las Rendiciones de Cuentas. Aunque esta es documentación pública, dado el carácter mediático del episodio en estudio, se analizan las páginas web del MIDES y de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), de manera de visualizar el anuncio de la medida de parte de los organismos implicados. También se consideran las declaraciones públicas realizadas por autoridades de gobierno y

difundidas por los medios masivos de comunicación. La información relevada es organizada y analizada considerando la forma y contenido del anuncio. En el primer caso, el foco se ubica en dos aspectos: las autoridades públicas que lo realizan y la secuencia de los anuncios. En relación al contenido, la información se organiza considerando tres aspectos: el problema que busca atenderse, las acciones realizadas y las explicaciones que el problema tendría y la justificación de las acciones realizadas.

Luego de esta introducción, el presente artículo se organiza en cuatro partes. La primera, caracteriza los PTC en América Latina y Uruguay poniendo foco en la condicionalidad. La segunda parte se detiene en el contexto social y económico en que es realizado el anuncio de control y suspensión. La siguiente desarrolla y analiza sus formas y argumentos. El documento finaliza con un apartado de síntesis y conclusiones.

1. Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y Uruguay

1.1. Características generales

Promovidos por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los PTC surgen a partir de las consecuencias sociales de los programas de ajuste estructural y de las crisis económicas de mediados y finales de los años '90. Estas dinamizan un debate que posibilita las políticas de 'combate a la pobreza' (Barba y Valencia, 2011; Dallorso, 2013; Rossel *et al.*, 2022).

En 1995, en Brasil, se implementa el Programa Bolsa Familia y dos años después, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en México (Cecchini y Madariaga, 2011; Dallorso, 2013). A partir de ahí, los PTC, se imponen en la región como la principal forma de intervención estatal para atender a la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Los PTC crecen en núme-

3 Es un documento relevante en tanto fue elaborado por el partido del presidente y también, dado que han estado y están a cargo del MIDES destacadas figuras de ese partido y/o próximas al presidente.

ro, aumentan los montos, su cobertura y alcance geográfico. En el 2000, el promedio de la cobertura alcanzaba a alrededor del 3% de la población de los países de América Latina y el Caribe. Diez años después la cifra ascendía a 18.7%. Aunque en 2019, se registra un leve descenso, esas cifras de cobertura se han mantenido relativamente estables. Esta ampliación tuvo expresión en el incremento del gasto dirigido a estos programas. A inicios del 2000, en promedio, los gobiernos gastaban 0.06% del PIB. En 2015, esta cifra alcanza al 0.25% del PIB y en 2019, el 0.22% (Rossel *et al.*, 2022: 29). Asimismo, adquieren una importante visibilidad en el debate sobre las políticas de reducción de la pobreza (Cecchini y Madariaga, 2011; Rossel *et al.*, 2022). Estos programas cuentan con una estructura básica común: son focalizados, entregan recursos monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema, con hijas e hijos menores de edad, con la condición de que cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas (básicamente relacionadas con educación y salud) y es la madre la titular de la prestación (Banco Mundial, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011; Dallorso, 2013; García Valverde, 2017). Rossel *et al.* (2022) agregan que estos programas y sus componentes educativos son una de las pocas herramientas orientadas a jóvenes y adolescentes, sostenidas en el tiempo.

La mencionada estructura es expresión de sus objetivos de corto y largo plazo. Se entiende que las transferencias de dinero alivian la pobreza en el presente y son las condicionalidades las que estructuran los objetivos de más largo plazo. De acuerdo al BID, se trata de

conductas que favorecen la acumulación de capital humano de los niños de hogares beneficiarios, para así aumentar la capacidad de generar ingreso en el futuro y contribuir a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para tal efecto, deben ser relevantes

y pertinentes; es decir, que deben estar asociadas a aspectos que limitan la acumulación de capital humano de los niños y que pueden ser modificadas mediante incentivos a través de las transferencias (Ibarrarán y Cueva, 2017: 37).

El desarrollo de estos programas ha estado generalmente acompañado de la creación de nuevas institucionalidades. Así, los ministerios y secretarías de desarrollo social son cada vez más los principales entes a cargo de los PTC (Cecchini y Madariaga, 2011). Los PTC tendrán una particular expansión dentro del llamado ‘giro progresista’ desarrollado en el continente, a inicios del presente siglo, lo que cambiará bajo los gobiernos de derecha. Quiroga y Juncos analizan los casos de la Argentina y Brasil, concluyendo que Macri y Temer, respectivamente, expresaron sus intenciones de preservar la Asignación Universal por Hijo y el Programa Bolsa Familia. Pero agregan que cuando asumieron el gobierno tuvieron una continuidad formal. Los montos no aumentaron significativamente, deteriorándose su poder adquisitivo. Así, “los programas se preservan, pero simultáneamente se aplican políticas económicas restrictivas que fomentan la concentración de los ingresos en aquellos sectores de mayores recursos; al tiempo que se genera una constante pérdida de poder adquisitivo que afecta a las clases populares” (2020: 179).

1.2. El debate sobre las condicionalidades

Las condicionalidades son un aspecto central de los PTC y del debate sobre los mismos. Son dos los argumentos a su favor señalados por los organismos promotores. El primero, pone el foco en las limitaciones que tendrían madres y padres de las familias pobres para invertir suficientemente en el desarrollo humano de sus hijos, siendo necesario, de acuerdo al BID, un “pequeño empujón” (Ibarrarán y Cueva, 2017: 35). Por su parte, el Banco Mundial lo considera relevante “si quienes

toman las decisiones en la familia sostienen creencias persistentemente mal encaminadas sobre la naturaleza del proceso de las inversiones en la educación y la salud de los hijos o los rendimientos posteriores de esas inversiones" (2009: 8).

El otro argumento a favor de las condicionalidades es de economía política. Ibarrarán y Cueva (2017) entienden que las mismas dan un elemento de legitimidad a estos programas al representar un compromiso conjunto del Estado y las familias por incrementar el capital humano de los niños y adolescentes. Por su parte, el Banco Mundial (2009) indica que es posible que los contribuyentes estén más dispuestos a apoyar un programa de transferencias a los pobres si están vinculados con iniciativas para superar la pobreza a largo plazo, en especial si incluyen medidas para mejorar el bienestar y capital humano de los niños, en lugar de operar solamente como sustento de los padres. Feijóo y Davolos también recogen argumentos en este sentido que señalan que las condicionalidades "contribuyen a legitimar consensos sociales acerca de los PTCI y a diluir el prejuicio contra el supuesto pobre no merecedor que recibe subsidios estatales. En otras palabras, contribuyen a cuestionar y a mitigar el imaginario social que los percibe como 'la población que elige vivir asistida o bajo planes'" (2019: 257).

Estos argumentos han sido ampliamente cuestionados. Sobre el primero, Dallorso (2013) indica que parecería señalarse que la subvaloración de los rendimientos de las inversiones en capital humano se explica desde su escasa acumulación, volviendo circular el argumento. Agrega que la idea de agentes que no actúan de manera completamente racional, ni están del todo informados, habilita una actitud paternalista por parte de quienes sí lo estarían. Por su parte, García Valverde señala que las condicionalidades promueven y tienden a perpetuar relaciones asimétricas y desiguales. Entiende que la relación entre

el beneficiario de un PTC y su comunidad política es de desconfianza y "se le exige la condicionalidad, porque se sospecha que los beneficiarios no invertirán en capital humano con un mero aumento de su ingreso (...) incluso si éstos llevan años cumpliendo con las condicionalidades" (2017: 211). En relación al segundo argumento, indica Dallorso (2013) que se naturaliza la lógica costo - beneficio para justificar la evasión impositiva de sectores no pobres que no recibirían ningún beneficio. La decisión de tributar sería definida en base a los criterios que estos sectores tienen sobre la responsabilización asumida por quienes viven en situación de pobreza, de su propia suerte. Así, "se instaura la acción de asistencia como un acto moral de un actor individualizable y no como expresión institucional de un orden moral socialmente validado y estatalmente constituido" (2013: 129). Finalmente, otros dos aspectos son cuestionados: la desresponsabilización social y como contracara, la responsabilización y culpabilización individual. Señala Dallorso (2013) que el campo de lo cultural -expresado como creencias- se desliga de su correlato socioeconómico. Aún más, la pobreza es construida por fuera de la producción de desigualdad. Por su parte, Feijóo y Davolos entienden que la perspectiva de los organismos financieros internacionales,

no contempla los obstáculos provenientes de la estructura social e incorpora una concepción meritocrática y de justicia retributiva, operando con la sanción y el estigma frente a los niveles de cumplimiento para determinar la permanencia en el programa. El bienestar es convertido en responsabilidad de los individuos, postura que habilita el control social de sus conductas y niveles de ajuste a comportamientos deseados (2019: 256).

En similar sentido, Barba y Valencia (2011) entienden que los PTC construyen un escenario ilusorio donde los individuos son considerados al margen de relaciones y restricciones

económicas, de factores estructurales como la insuficiencia y/o baja calidad de los ingresos y de sistemas de bienestar que no ofrecen seguridad. Así, la pobreza pasa a asociarse a malas prácticas familiares. Como parte de lo anterior, Dallorso destaca que se sobre responsabiliza a las familias en situación de pobreza. “La política social, al regular y conformar patrones diferenciados de reproducción social, interviene y produce desigualdad, por ejemplo, estableciendo responsabilidades adicionales sobre las familias en situación de pobreza en materia de responsabilización sobre el costo de la reproducción” (2013: 128). Agrega que la teoría del capital humano lleva al límite la idea de que cada quien es la fuente de sus ingresos, su propio emprendedor y empresario y aunque no pueda culparse a los niños de ser pobres, sus padres sí pueden ser culpabilizados por la pobreza de sus hijos.

Por otra parte, los estudios empíricos son consistentes en dos aspectos. El primero es que se han encontrado efectos positivos de las transferencias monetarias en la matrícula y asistencia escolar, pero no hay evidencia que indique mejoras en el aprendizaje (Banco Mundial, 2009). Zerpa (2019) señala que la mayoría de esta evidencia se basa en programas implementados en países con menor desarrollo relativo que Uruguay, dirigidos a poblaciones rurales y donde existen significativos costos de asistir a clases. Además, Feijoó y Davolos (2019) observan que las evaluaciones se centran en las tasas de cobertura y retención, pero no se enfocan en la calidad educativa, el rendimiento escolar y la terminalidad, sobre todo en la educación secundaria.

A lo señalado se agregan las dificultades para distinguir entre el efecto de la condicionalidad y el del aumento de ingreso (García Valverde, 2017). En 2009, el Banco Mundial señala que “el efecto de los programas de TMC sobre el uso de servicios no puede explicarse solamente por una transferencia monetaria. Las condiciones cumplen un rol, por lo menos

en lo que se refiere al aumento de los niveles de matrícula escolar y de uso de servicios de salud preventiva (2009: 23). Varios años después, Rossel *et al.* observan que “el peso específico de las condicionalidades educativas en estos impactos es todavía difuso” (2022: 70). El segundo aspecto destacado es que la suspensión de las transferencias, tiende a castigar a los hogares más vulnerables, pudiendo comprometer el objetivo de reducción de la pobreza (García Valverde, 2017; Perazzo, Rivero y Vigorito, 2021). El primer autor indica que, de esta manera, la comunidad política y el Estado tratan de manera más severa a los más pobres de los pobres, es decir, a quienes han tenido menos oportunidades, por considerarlos reacios a modificar sus creencias y actitudes hacia la inversión en capital humano.

Más allá de ser un aspecto que caracteriza a estos programas, Cecchini y Madariaga (2011) y Rossel *et al.* (2022) observan diferencias entre las condicionalidades (fuertes, moderadas y leves) y en las sanciones. Por su parte, Feijoó y Davolos (2019) indican que algunos programas fueron hacia modelos más flexibles en la gestión de las condicionalidades. Toman su incumplimiento como un dato que alerta sobre obstáculos para acceder a las instituciones por parte de poblaciones más vulnerables. El incumplimiento cambia de penalidad al indicio de la necesidad de acompañamientos e intervenciones más integrales y multidimensionales.

Finalmente, Rossel *et al.* (2014) indican que se señala que las transferencias deben ser consideradas un derecho humano a acceder a recursos mínimos de supervivencia, que es lo que ellas son, por tanto, no puedan quedar sujetas a conductas específicas, puesto que puede debilitar el principio de igualdad y no discriminación. Es preciso asegurar que no se trasladen a los beneficiarios de costos o cargas que los excluyan del goce de sus derechos. Las mismas autoras destacan que la respuesta a esta crítica entiende que no puede atribuir-

se discriminación a la imposición de requisito y disfrute de derechos que valen para beneficiarios como para quienes no lo son. A esto, quienes cuestionan las condicionalidades responden que el problema no son las exigencias que imponen, sino lo que ocurre cuando no se cumplen y se suspende la transferencia.

1.3. Transferencias monetarias condicionadas en Uruguay: Asignaciones Familiares del Plan de Equidad

A partir de 2005, Uruguay con la asunción del gobierno nacional por parte del Frente Amplio sigue el mismo camino que el resto del continente. En un escenario de crisis social y económica, plantea como principal respuesta al Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), desarrollado entre 2005 y 2007. El componente con mayor población cubierta y monto destinado fue un programa de transferencias condicionadas, denominado Ingreso Ciudadano. Consiste en una prestación en dinero por hogar, para aquellos que presenten carencias críticas en sus condiciones de vida. Las contrapartidas son requisitos indispensables para recibir las prestaciones y refieren a la asistencia al sistema educativo y de salud, actividades de formación y otras que faciliten la inserción laboral y social y participación en actividades comunitarias (Ley 17.869). En el mismo momento es creado el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). La Ley 17.866, establece 13 competencias para el organismo, agrupables en cuatro esferas: i) desarrollo del PANES; ii) gestión de políticas y planes en áreas específicas; iii) articulación y coordinación de la oferta pública social; y iv) organización y gestión de un sistema de información de la oferta pública social.

A partir del 2008, se pone en marcha el Plan de Equidad (PE). Este también está integrado por diversos componentes, siendo una transferencia monetaria condicionada, el principal de ellos. La Ley 18.227, crea las Asigna-

ciones Familiares (AFAM), dando lugar a las AFAM - PE. Los mismos consisten en prestaciones monetarias mensuales en beneficio de niños y adolescentes que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o en instituciones que mantengan convenios con este Instituto. La vulnerabilidad socioeconómica considera ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria (Ley 18.227).

La Ley establece como requisitos para el otorgamiento y mantenimiento de la prestación, “la inscripción y concurrencia asidua del beneficiario a institutos de enseñanza estatales o privados autorizados por el órgano competente, excepto en los casos de beneficiarios discapacitados en que se acredite que aquello no es posible, y la periodicidad de controles de asistencia médica brindada a través del sistema público o privado” (Ley 18.227). Los montos mensuales por beneficiario atienden el número de niños y adolescentes que integren el hogar, al nivel educativo que estén cursando y la presencia o no de discapacidades.

El objetivo general de esta prestación es “mejorar el nivel de ingresos monetarios de hogares y personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica que cuenten con mujeres embarazadas, menores a cargo y/o personas en situación de discapacidad” (véase: www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social). Incentivar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y promover sus controles de salud, así como aquellos de mujeres embarazadas, son los objetivos específicos.

Vale la pena destacar algunos aspectos relevantes en relación a las AFAM - PE. Este programa, en 2017, cubría al 42% de la población con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. Este valor ascendía al 85% en el primer decil (Perazzo *et al.*, 2021). Por su parte, La-

valleja y Tenenbaum (2020) indican que entre 2010 y 2020 fueron beneficiarios el 44% del total de menores de 18 años del país. En relación a los errores de inclusión y exclusión -en base a información de 2017- estos representan el 10% y 39%, respectivamente. En la región estos valores son de 49% y 59% (Perazzo *et al.*, 2021). Finalmente, la información sobre los patrones de consumo indica que “al desglosar el gasto total en grandes rubros, no se aprecia más que algunos indicios débiles de cambios en los gastos alimentarios y no alimentarios del hogar, que pierden significación al considerar especificaciones con mayores controles” (Perazzo *et al.*, 2021: 19).

El primer control de las condicionalidades en AFAM - PE fue realizado en 2013. Zerpa (2019) indica que luego de este, el número de suspensiones por inscripción se redujo, pero a partir de 2016, no muestra una tendencia decreciente. Entiende que esto puede indicar un cierto nivel de aprendizaje de los y las beneficiarias. A partir de esa experiencia indica que “es probable que los impactos del control de las condicionalidades, si existen, hayan sido relativamente pequeños” (2019: 3). Agrega que son los y las adolescentes quienes tienen menores tasas de asistencia. En la última década, ha aumentado la de aquellos que provienen del 20% más pobre de la población, pero sin que se visualicen saltos significativos en los años en que fue controlada la condicionalidad en educación. Esto mismo es observado por la autora en la educación primaria, tanto en asistencia como en repetición. Otro aspecto relevante es que la mayor parte de los casos de deserción están antecedidos por problemas de aprendizaje y repetición. Desaliento, problemas de desempeño y bajas expectativas sobre las posibilidades de aprendizaje, son los principales motivos de deserción (Zerpa, 2019). Finalmente, la autora refiere a impactos negativos que puede tener la suspensión de la transferencia. Quitarla reduce su impacto positivo tanto en el niño o niña afectado, como

en sus hermanos y hermanas. Agrega que las suspensiones “tal como son implementadas en Uruguay, pueden generar problemas adicionales al hogar por la inestabilidad y estrés que puede generar una repentina e importante reducción de ingresos que de por sí bajos, para familias que en general no cuentan con ahorros u otras fuentes de crédito para estabilizar su consumo” (2019: 4). En este sentido, entiende que es cuestionable la vinculación entre la transferencia y la educación y que el punto de debate no es simplemente condicionar o no, sino en qué circunstancias y en qué contexto se establecen las condicionalidades.

Ingresando en el actual gobierno, vale indicar que para analizar su mirada de la realidad, es preciso recurrir, en primer lugar, al documento de campaña electoral del Partido Nacional (2019). Allí es claramente observable una muy baja valoración de las transferencias monetarias. El documento reconoce la reducción de la pobreza monetaria, la que entiende vinculada a las transferencias económicas, pero tiene una mirada crítica sobre las mismas. Se indica que en muchos casos la mejora en los ingresos no fue acompañada del fortalecimiento de capacidades que permitan autonomía. Esto supone una situación de dependencia al Estado y no un proceso sostenible de mejora de las condiciones de vida de las personas receptoras de las transferencias.

Luego, en un punto denominado ‘Dignidad y sentido de la vida’, se indica que las transferencias monetarias son parte del menú de instrumentos, pero no pueden ser un fin en sí mismo. En cambio, la política social debe orientarse a crear oportunidades e incentivos “que pongan a las personas y a las familias en condiciones de actuar con autonomía para construir su propia felicidad” (Partido Nacional, 2019: 117).

Concretamente en relación a las AFAM, se propone un cambio de enfoque, que supone que el incumplimiento no sea tratado solamente con sanciones, siendo el punto de

partida para desarrollar acciones específicas (Partido Nacional, 2019). Esta valoración de las transferencias monetarias es expresión de la manera en que el gobierno entiende la pobreza, donde los ingresos no tienen relevancia en su explicación. Son inexistentes en el documento del Partido Nacional y tímida su aparición en la documentación del gobierno. Este, indica que “en muchas ocasiones subyace por detrás [de la pobreza] la incapacidad de generar esos recursos o bienestar en forma autónoma a través de ejemplos dignos o emprendimientos sustentables” (Poder Ejecutivo, 2020: 109). A partir de esa conceptualización, se considera que el desarrollo social debe orientarse al fortalecimiento de capacidades (Partido Nacional, 2019). Por su parte, en la Ley de Presupuesto (2020) se afirma que crear oportunidades para que las familias e individuos, sean capaces de generar ingreso y cooperar con el resto de la sociedad, tiene que ser el eje de la política contra la pobreza. Esto supone trabajar en herramientas de superación personal. Autonomía, y como contracara, la preocupación por la dependencia, son ejes centrales del discurso del gobierno. La primera se adquiriría siempre a través del trabajo y las prestaciones monetarias serían generadoras de dependencia.

A distancia de las investigaciones presentadas, las transferencias aparecen sospechadas. De acuerdo al ex ministro Bartol⁴ (2020), un problema que tiene el Ministerio, es que “de alguna manera, tienen prestaciones los primeros que llegan, y los últimos en llegar tienen que hacer una fila muy larga, aunque tal vez tengan más derecho o estén en una situación más crítica que algunos que ya las están recibiendo” (Bartol, 2020: 74). Por su parte, el ministro Lema, indica que “no es justo que una persona las esté recibiendo sin cumplir los requisitos, y mucho menos que una persona deje de reci-

birla cumpliendo los requisitos” (2021 b: 18). Agrega que parte del trabajo supone mejorar los sistemas de información para que incluya a quienes lo requieran y excluya a quienes las reciben, pero no les corresponde. También se sospecha sobre el uso que se estaría realizando con otra transferencia monetaria (Tarjeta Uruguay Social)⁵ y una de las nuevas medidas implementadas (Bono Crianza), que también supone transferencias monetarias, es valorada por tener estipulado el uso que debe darse al mismo⁶.

Pese a esto, las transferencias monetarias fueron la principal respuesta a las consecuencias sociales y económicas provocadas por el COVID-19, pero las mismas tuvieron problemas en su capacidad protectora, en su formato que no habilitó la proyección en el tiempo y, sobre todo, de legitimidad (Baráibar, 2023). No surgen como una línea a ser fortalecida. Aparecen sujetas al crítico contexto y en oposición a las apuestas de salida de la pobreza. De acuerdo al ex ministro, lo realizado durante 2020

fue una respuesta que se dio de manera rápida y contundente, de acuerdo con la naturaleza de la crisis que estamos enfrentando. Esto es a lo que le llamo ponerles a las personas el chaleco salvavidas en medio de la tormenta; de alguna forma, tuvimos que relegar el hecho de ponernos a enseñarles a nadar en medio de la tormenta. Claro que continuamos haciendo los programas que queríamos, pero toda la potenciación que queríamos llevar a cabo respecto al desarrollo de habilidades –tan fundamental para que las personas puedan ser verdadera-

4 Este asume el cargo en marzo 2020 y en mayo 2021 es sustituido por Martín Lema.

5 Véase: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2021/12/restricciones-a-la-tus-consolidan-una-mirada-historica-de-la-pobreza-que-es-de-sospecha-control-y-castigo/>

6 Véase: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/audios/breves/declaraciones-prensa-del-ministro-desarrollo-social-martin-lema-4>

mente autónomas— se trasladó a la prioridad de asistir y asegurarnos de que todos pudiéramos pasar juntos esta tormenta (Bartol, 2020: 12).

Por su parte, el ministro Lema, entiende que

Las herramientas para nosotros son fundamentales, porque las personas lo que quieren es la autonomía y la independencia, es la superación, y si nosotros no promovemos estas herramientas a través del trabajo conjunto, estamos nada más ni nada menos que condenándolas a una dependencia estatal perpetua. Las herramientas son las que permiten esa autonomía, permiten hacer llegar a lo que la gente quiere, que es esa independencia que en definitiva con el correr del tiempo se termina transformando en prosperidad.⁷

2. El anuncio de control y suspensión y su contexto

2.1. La realidad de América Latina

El anuncio del control y suspensión, además de enmarcado en las orientaciones e investigaciones presentadas, debe ser ubicado en el contexto social y económico de América Latina y del país. Este muestra mejoras en indicadores sociales en relación al inicio de la pandemia, pero no previo a esta. También deben considerarse las recomendaciones realizadas por Organismos Internacionales, específicamente la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), recogiendo las experiencias de crisis anteriores. Sobre las consecuencias de la pandemia, la CEPAL (2022) observa tres elementos: la permanencia en el tiempo de las consecuencias sociales; la afectación desigual y entre ellas mayores impactos en los más pobres y niñas, niños y adolescentes y la importancia de mantener las prestaciones monetarias. De acuerdo

a este organismo, la edad de las personas es un factor relevante en la probabilidad de vivir en un hogar en situación de pobreza por ingresos. Agrega que los impactos del COVID-19 afectan especialmente a niñas, niños, adolescentes y jóvenes pertenecientes a poblaciones vulneradas. La experiencia de crisis anteriores,

muestra que las crisis transitorias —que causan graves impactos de corto plazo sobre amplios sectores de la población— pueden tener consecuencias permanentes en niñas, niños, adolescentes y jóvenes que enfrentan situaciones de vulnerabilidad, generando necesidades persistentes y frenando el desarrollo social. Para evitar que las desigualdades que se dan en forma temprana se cristalicen en inequidades y disparidades difíciles de revertir en etapas más avanzadas, es urgente no sólo mantener niveles adecuados de gasto público social para el conjunto de la población, sino también ampliar la inversión enfocada en las necesidades y los requerimientos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes (2022: 27).

En relación a las prestaciones, señalan Castillo y Marinho (2022) que, la protección social juega un rol central en la mitigación de los impactos negativos de la crisis permitiendo compensar la caída en los ingresos y proteger la seguridad alimentaria. Sin esta, la pobreza, extrema pobreza y desigualdad, habrían aumentado aún más, siendo particularmente importantes para familias con niños, niñas y adolescentes. Asimismo, destacan la necesidad de permanencia de estas medidas.

Esto es también explicitado por la CEPAL (2022) que considera que, hasta el control definitivo de la pandemia, las transferencias monetarias para la infancia, deberían mantenerse y extenderse sin disminuir el monto entregado, de modo de mitigar el impacto de la pandemia en el bienestar de la población. Específicamente, sobre el control de las condicionalidades indica que es importante suspenderlas de manera temporal o repensar su control y que, además, “es imperativo contemplar el conjunto de las

7 Véase: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/fotos/ministro-desarrollo-social-martin-lema-encabezo-recorrida-departamento-salto>

necesidades y brechas de bienestar que hoy enfrentan niños, niñas y adolescentes, lo que incluye generar mecanismos para garantizar un nivel de ingresos adecuado en los hogares donde estos crecen” (2022: 132).

Dentro del contexto, también es preciso visualizar lo que ocurre en materia educativa. Rossel *et al.* (2022) señalan que en América Latina la situación general de adolescentes y jóvenes en la educación, esconde importantes desigualdades entre otras, según la distribución de ingresos, la pobreza, el lugar de residencia y sexo. A las desigualdades estructurales, se suma la pandemia, generando aumento del abandono escolar, de rendimientos por debajo de los niveles mínimos y de la posibilidad de culminar la escuela. Estas repercusiones en el aprendizaje se concentran en los y las estudiantes más pobres (Rossel *et al.*, 2022). Las autoras analizan los motivos por los cuales las y los adolescentes, de entre 12 y 17 años, no asisten a establecimientos educativos. La falta de interés, destaca en la mayor parte de los países. También señalan que, en algunos de estos, los motivos económicos son más o igualmente importantes que la falta de interés (Rossel *et al.*, 2022).

2.2. La situación de Uruguay

Es en ese marco general del continente, en Uruguay, específicamente donde se destacan tres aspectos del contexto en el cual es anunciado el control y suspensión de las AFAM - PE. En primer lugar, la preocupación -aún durante la pandemia-, por el control del gasto público. La mayor expresión de esto es la aprobación de la llamada regla fiscal. Fue propuesta por el Partido Nacional (2019) con el objetivo de desacelerar, detener y revertir el crecimiento de la deuda pública, sin aumentar la carga impositiva y tendiendo a su disminución. Esto lograría que las personas dispongan de más recursos y que las empresas sean más competitivas. En 2020, con la Ley de Presupuesto, se aprueba la regla mencionada (Poder Ejecutivo, 2020). De hecho, las medidas tomadas durante la pandemia no

fueron financiadas con recursos presupuestales sino con el Fondo Solidario COVID – 19⁸ y fue el país que tuvo uno de los menores esfuerzos fiscales regionales para mitigar el deterioro de las condiciones de vida. El promedio regional se ubica en el 3.9% del PIB, y en Uruguay es del 1.4% (Salas y Vigorito, 2021). Específicamente, el gasto público en educación, es analizado por el Centro de Estudios Etcétera, en agosto de 2022. Señala que el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) publica habitualmente las estimaciones del gasto público en educación en Uruguay realizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con un año de rezago. A la fecha del análisis, el último reporte es de finales de 2021, con información hasta el 2020. A partir de dicha información, realiza una estimación del gasto público en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) para los años 2021 y 2022. El informe indica que, “con base en nuestras estimaciones, el gasto público en educación continua su trayectoria descendente en 2021 y 2022, alcanzando el 4,6% y 4,4% del PIB respectivamente” (Etcétera, 2022: 2). Se trata de una caída de 0,4% del PIB desde su valor de 2019.

El segundo aspecto del contexto, refiere a que en 2021 se observan mejoras de algunos indicadores sociales al compararlos con 2020, pero no con el 2019, esto es, previo a la pandemia. Al final de 2021, se da una leve recu-

8 Este está compuesto de salarios de funcionarios públicos con sueldos líquidos superiores a 80.000 pesos, personas con cargos políticos electos y designados, legisladores, intendentes, ministros, subsecretarios y cargos de confianza. También se nutre de las empresas públicas, Bancos estatales, de los recursos obtenidos por préstamos con organismos multilaterales de crédito y de las partidas de prensa del Parlamento (Ley 19.874). En abril 2021, vuelve a repetirse este formato de financiación, en similares términos y condiciones.

peración de la tasa de actividad y reducción del desempleo, en relación a 2020, pero por debajo de los niveles de 2019. Otro informe publicado en agosto 2022, indica que, en ese momento en el año, se observa un estancamiento de las mejoras en empleo y desempleo (Instituto Cuesta Duarte, 2021; 2022a).

En relación a los salarios, desde el inicio de la pandemia, se observa una sostenida pérdida de salario real. Esto es confirmado con datos del primer semestre de 2022 y así el deterioro del poder de compra del salario, en comparación con el salario real promedio de 2019, se acumula durante 28 meses. Esos datos muestran el contraste existente entre un crecimiento importante del PBI y la trayectoria de caída del poder de compra de los salarios (Instituto

Cuesta Duarte 2021; 2022a; 2022b). Lo indicado es parte de lo que explica el aumento de trabajadores pobres y del peor desempeño en la recuperación de indicadores sociales como la pobreza y el sostenimiento del aumento de la severidad y brecha de la pobreza, en comparación a 2019 (ver cuadro 1). Finalmente, en relación a la desigualdad, al índice de Gini, el Instituto Cuesta Duarte (2022a), suma el análisis de la diferencia de ingreso entre el decil de población de mayor concentración de ingreso y el de menores ingresos. Observa que la desigualdad no sólo aumenta en 2020, sino también en el año 2021 cuando la recuperación de la actividad fue muy importante, así como la económica medida por el crecimiento del PBI.

Cuadro 1.
Cantidad de personas pobres en porcentajes y años seleccionados

	2019	2020	2021
Pobreza	8.8	11.6	10.6
Pobreza extrema	0.2	0.4	0.3
Índice de Gini	0,386	0,387	0,386

Fuente: Elaboración propia en base al Instituto Nacional de Estadística (INE), 2020 y 2021.

Al analizar las personas pobres por edades, se observa que en esos porcentajes los niños, niñas y adolescentes se encuentran particular-

mente representados (ver cuadro 2). Se trata de cifras históricamente elevadas en relación a otros grupos etarios.

Cuadro 2.
Cantidad de personas pobres, por tramos de edad, en porcentajes y años seleccionados

	2019	2020	2021
Menos de 6	17.4	21.4	18.6
6 a 12	16.4	20.5	19.4
13 a 17	15.0	18.9	18.8
18 y 64	7.4	10.3	9.3
65 y más	1.8	2.3	2.1

Fuente: Elaboración propia en base a Poder Ejecutivo, 2021 y 2022.

En 2021 hay una mejora en relación al 2020, pero tiene la pobreza un particular crecimiento entre los niñas, niñas y adolescentes de 6 a 12 años y entre aquellos que tienen entre 13 y 17, que como fuera señalado son el 77% de quienes no estaban cumpliendo la contraprestación. De hecho, el 1 de agosto de 2022, esto es, en simultáneo al anuncio del control y suspensión que se viene analizando, en la comparecencia a la cámara de Diputados para la discusión de la Rendición de Cuentas del año anterior, el ministro Lema expresa especial preocupación por esa franja etaria,

en la exposición de motivos se habla de un descenso generalizado de la pobreza en todas las franjas etarias, pero vuelvo a hacer mención a la pobreza adolescente, que nos preocupa, porque

en los menores de edad de entre 13 y 17 años, en realidad, la pobreza bajó 1 décimo. Estadísticamente, no nos parece un descenso tan significativo en esta franja, que es, precisamente, en la que tuvimos más dificultades en cuanto al aumento de personas en la pobreza en el año 2020 (2022: 31).

En relación a la educación, destacan Rossel *et al.* (2019) que, en Uruguay, la asistencia a centros educativos es elevada en todos los niveles de ingreso. Pero se observan semejanzas y diferencias entre quintiles. En todos ellos hay adolescentes y jóvenes que no asisten, pero es un problema mayor en los quintiles más bajos (ver cuadro 3). Esto se vuelve aún más relevante en el abandono escolar (ver cuadro 4).

Cuadro 3.
Asistencia a un centro educativo, 12 – 17 años, según quintiles de ingreso, alrededor de 2019

Q 1	Q 2	Q 3	Q 4	Q 5
90	92.7	95.1	97.3	97.8

Fuente: Rossel *et al.*, 2022.

Cuadro 4.
Tasa de prevalencia del abandono escolar, 12 – 17 años, según quintiles de ingreso, alrededor de 2019.

Q 1	Q 2	Q 3	Q 4	Q 5
9.8	6.9	4.4	2.1	1.6

Fuente: Rossel *et al.*, 2022.

En 2021, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uruguay y el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) elaboran el documento denominado “Evaluación de las necesidades de recuperación en el contexto de la pandemia por COVID-19”, con énfasis en la educación. Destacan la necesidad de incentivos para la permanencia de los estudiantes en el sistema. Luego, señalan el em-

peoramiento de las condiciones económicas y el aumento de la pobreza y la desigualdad, llevando a la necesidad de apoyo al sistema de alimentación escolar, durante los períodos de clases y también en vacaciones y asuetos. Finalmente, indican que “como resultado del COVID-19, la pérdida de aprendizaje de los estudiantes hace necesario que se desarrollen e instrumenten sistemas de tutorías y acompa-

ñamiento pedagógico, principalmente en centros de mayor vulnerabilidad socioeconómica, en donde las tasas de asistencia en los períodos de presencialidad son menores que la que se encuentran en centros sin vulnerabilidades” (SINAE y PNUD, 2021: 54).

En suma, el contexto en que es anunciado mediáticamente el control y suspensión de las AFAM - PE, está marcado por la persistencia de niveles de criticidad socioeconómica mayores a los de 2019, con impactos en niños, niñas y adolescentes y con recomendaciones sobre la inconveniencia de la suspensión de las transferencias. Asimismo, es parte del contexto, la existencia de dificultades en desempeños educativos, particularmente en los sectores de más bajos ingresos, pero también presentes en todos los quintiles de ingresos.

3. El anuncio del control de las condicionalidades y suspensión de las AFAM - PE

La suspensión de la recepción de las AFAM - PE es planteada como respuesta a la inasistencia a los centros educativos, a partir de lo establecido en su Ley de creación. Analizar el anuncio del control y suspensión supone partir de un aspecto clave señalado por Grassi (2006) sobre los problemas sociales. Entiende que estos son una construcción social. La afectación de un grupo social sólo se vuelve un problema social si es constituida como tal. Esto supone la acción de sujetos interesados, de distintas maneras, en imponer una situación como problemática y para el conjunto de la sociedad. Esa construcción, supone también explicaciones sobre sus causas y responsabilidades, “un problema no se define aislado, sino inscripto en una red de problemas que mantiene continuidad en el tipo de argumentación, explicaciones, etc. Por lo tanto, la disputa por su definición es también por la determinación de las causas, por la atribución de responsabilidades por su formación, por la determinación de los ámbitos de competencia en las solucio-

nes y por los alcances de la voluntad política de intervención” (2006: 22).

Como fuera indicado anteriormente, el anuncio de la suspensión tiene un impacto material concreto -dado que dejan de percibirse ingresos-, pero también simbólico en tanto expresa y contribuye a consolidar una determinada mirada de la realidad social.

3.1. La forma del anuncio

Aunque la suspensión está vinculada a la inasistencia a los centros educativos, su decisión y anuncio es realizado solamente por el ministro Lema. No aparecen implicadas públicamente las autoridades de la enseñanza. De hecho, Robert Silva, presidente del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la ANEP se integra a este episodio a partir de gestiones realizadas por la vicepresidenta de la República, Beatriz Argimón. Ésta, de manera inmediata al anuncio de la medida, indicó su apoyo a la misma, pero expresó su preocupación por las consecuencias y el seguimiento de las suspensiones. Diez días después del anuncio de la medida, se reúnen estas autoridades y será un día después que este tema aparezca públicamente para la ANEP, específicamente en su página web, como información de ese encuentro. Este aspecto contribuye a la manera en que se configura el problema por parte del ministro Lema que no parecería tener que ver con la realidad del sistema educativo. Al finalizar la reunión la referida reunión, la vicepresidenta indica que “nos pareció importante ir con quienes no sólo nos dan los datos, sino que hacen cosas, ¿Por qué? Porque eso nos estaba indicando que hay niños y adolescentes que se van del sistema y nos interesa saber de primera mano que hacen los organismos en consideración a aquellos chicos que abandonan el circuito educativo y por qué lo hacen”⁹. Agrega que es una ci-

9 Véase: <https://www.telenoche.com.uy/nacionales/argimon-se-reunion-robert-silva-suspension>

fra que preocupa, pero que esta preocupación también existiría aún, siendo pocos niños y niñas¹⁰. Esta ajenidad del sistema educativo es también observable desde las declaraciones de sus autoridades. Parecería que es a partir de ese momento que estarían prestando atención al problema, pese a contar información considerada preocupante. Indica Silva que “esta situación nos genera una nueva alarma. La visita de la vicepresidenta pone el tema como central y nos pone en situación de discusión permanente”¹¹. Agrega que,

Nuestros jóvenes y nuestros adolescentes nos están dando cuenta que hay una realidad que es multicausal, que tiene muchos factores, pero también hay un sistema educativo, en la educación media, que muchas veces, no colma las expectativas como ellos mismos lo dicen en muchas evaluaciones o instancias donde se consulta su opinión. El mayor problema lo tenemos a partir de los 13 años, el 77% de aquellos que no registran en la educación de este país, provienen de esos tramos etarios¹².

Pasados unos días del anuncio, la información pública se centra en los retornos a los centros educativos. Señala el ministro Lema que

La cantidad de revinculaciones reafirma que el camino que elegimos es el correcto y es una

señal justa para los 380 mil menores destinatarios de Asignaciones Familiares. Seguiremos el camino de la exigencia de la contraprestación, al tiempo que realizaremos nuestros máximos esfuerzos para lograr la mayor cantidad de revinculaciones de menores a centros educativos. En este sentido, junto con ANEP y BPS definimos acciones para la búsqueda de revinculaciones educativas. En el análisis constante que venimos realizando encontramos que, a menos de un mes del anuncio, 4.084 menores ya se revincularon, un 35.2% del total¹³.

El 01 de septiembre, la única comunicación de este episodio en la página web del MIDES señala sobre las revinculaciones ocurridas durante agosto y también al inicio de la suspensión en 7.430 hogares que no cumplieron con la contraprestación¹⁴. El desacople entre el MIDES y el CODICEN se agudiza. El 03 de noviembre, el ministro Lema afirma que “acá hay una señal que ha sido clara, que la hemos mantenido en forma clara y dijimos que no hay marcha atrás, y es que si no se cumple con la contraprestación no se paga o se suspende la prestación. (...) Nosotros no podemos dar la señal que es lo mismo ir al centro de estudios que no”¹⁵. Seis días después, el Consejo Directivo Central (CODICEN) de la ANEP, emite la resolución 2.634/22. Se indica que esta se realiza procurando una óptima finalización del ciclo lectivo con foco en el estudiante y sus trayectorias educativas. Define las condiciones para el cierre de los cursos y el pasaje de grado

sion-asignaciones-n5333549

10 Véase: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Argimon-apoya-la-suspension-de-11-000-asignaciones-familiares-anunciada-por-Martin-Lema-uc829511>

11 Véase: <https://www.elobservador.com.uy/nota/asignaciones-familiares-gobierno-busca-estrategias-para-revincular-a-menores-que-dejaron-de-estudiar-20228917140>

12 Véase: <https://www.subrayado.com.uy/suspenden-11000-asignaciones-familiares-no-enviar-hijos-centros-educativos-n875390>

13 Véase: <https://twitter.com/martinlemauy>

14 Véase: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/suspension-asignaciones-familiares-plan-eguidad>

15 Véase: <https://www.subrayado.com.uy/mides-no-dara-marcha-atras-la-suspension-casi-800-asignaciones-familiares-afirmo-lema-n883269>

y modifica aspectos establecidos reglamentariamente. Entre otros, se deja de tomar en consideración el número de inasistencias para la aprobación.

El 23 de noviembre, organizado por el MIDES, se desarrolla un Seminario Internacional sobre Transferencias Monetarias y Arquitecturas Digitales para la Protección Social. En esa oportunidad, el ministro Lema enumera un conjunto de medidas y acciones vinculadas a las transferencias monetarias, sin realizar ninguna referencia a este episodio. Ante la pregunta de una periodista por las contraprestaciones responde reduciendo la relevancia y la participación del MIDES y trasladando la decisión a la ANEP: “Nosotros recibimos de ANEP cuando considera que es incumplió con tal contraprestación. Como considera ANEP, son criterios de las autoridades de ANEP. Una vez que se nos trasmite que se incumplió, automáticamente se suspende. Se da un tiempo para que se regularice o que se advierta por si hay algún error, pero cumplido ese plazo, se actúa en consecuencia.”¹⁶

3.2. Los argumentos a favor del control y suspensión

El ministro Lema señala dos argumentos de distinta relevancia. El central se sustenta en la idea de capital humano. Indica que “como centro tiene que estar el menor, y el menor, lo que necesita para tener más herramientas y oportunidades, es concurrir a centros educativos, y la AFAM - PE está condicionada a ese cumplimiento”¹⁷. En otra instancia, señala que busca revertirse la inasistencia y se pregunta:

“¿qué significa revertirlo? Que efectivamente concurren a los centros de estudio, sino se hipoteca el futuro de muchísimos gurises”¹⁸. A ese argumento, se suma otro con menor desarrollo y refiere a un cierto sentido de justicia que se haría con quienes sí cumplen la contraprestación. Entiende el ministro Lema que “se debe exigir la contraprestación de la asistencia de los niños a clases, no sólo por los 11.000 casos implicados en la suspensión, sino por las 369.000 que sí cumplen y por eso mantienen el derecho”¹⁹.

El día en que el control y eventual suspensión fue anunciado, el ministro plantea que la exigencia de la contraprestación se complementa con un rol proactivo a los efectos de que se regularice. Ese rol “se presenta de diferentes formas. (...) Se está trabajando para notificar a estos hogares para advertir que, si no se envían estos menores a los centros educativos, se va a suspender la AFAM - PE. Y a través de la red de contención del MIDES, Oficinas Territoriales, teléfonos y demás, se va a promover la importancia, justamente, de cumplir con las contraprestaciones.”²⁰ Durante la comparecencia a la cámara de Diputados, la misma autoridad expresó que ya se había comenzado “a hacer advertencias y estamos viendo una forma de hacer notificaciones proactivas para que cuánto antes regularicen y para que inmediatamente, ni bien se pueda, se levante la

16 Véase: <https://www.gub.uy/presidencia-comunicacion/noticias/mides-monitorea-impacto-transferencias-monetarias-proteccion-social>

17 Véase: <https://www.subrayado.com.uy/suspenden-11000-asignaciones-familiares-no-enviar-hijos-centros-educativos-n875390>

18 Véase: <https://www.subrayado.com.uy/mides-no-dara-marcha-atras-la-suspension-casi-800-asignaciones-familiares-afirmo-lema-n883269>

19 Véase: <https://www.lr21.com.uy/politica/1462523-argimon-preocupada-por-suspension-de-11-mil-asignaciones-familiares-y-lema-dice-que-no-hay-marcha-atras>

20 Véase: <https://www.subrayado.com.uy/suspenden-11000-asignaciones-familiares-no-enviar-hijos-centros-educativos-n875390>

suspensión, ya que lo más importante es que ese menor tenga todas las garantías de poder formarse, de poder salir adelante y de tener una mayor autonomía” (Lema, 2022: 65).

El director de la Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos, en el mismo sentido indicó que

creemos que más allá del comunicado que pueda poner BPS tenemos que tomar medidas más proactivas de contactarnos directamente con las familias y ahí está trabajando BPS para indicarles directamente a través de un mail o SMS. Nosotros desde el MIDES lo que estamos poniendo en nuestro sistema de atención ciudadana son notificaciones donde, si la persona se acerca a una oficina o está en un programa que está siendo acompañado, le avisa al técnico que está trabajando con esa familia para que pueda regularizar su situación²¹.

En igual tesitura se ubican las declaraciones de Silva. En la misma rueda de prensa que Argimón, señala que,

Hay que trabajar por cambiar la educación, y además por desarrollar un conjunto de estrategias para ir tras esos estudiantes. A través de nuestra Dirección Sectorial de Integración Educativa hemos aprobado un plan, nuestras unidades coordinadoras en todo el país, junto con las comisiones descentralizadas con educación secundaria y técnico profesional en particular, tenemos ya la identificación de los estudiantes, hemos iniciado un proceso de consulta a las familias de ir tras ellos, a buscarlos, a saber la situación de cada uno, saber que, es lo que les

está pasando, y de diseñar una propuesta, una estrategia que nos permita reincorporarlos²².

Como puede observarse, las acciones de re-vinculación educativa a cargo del MIDES se concentran en la comunicación y advertencia a los beneficiarios y/o salida en su búsqueda. No hay ninguna otra acción de apoyo a las familias para revertir la situación. Por su parte, la educación pública, en ese momento estaría iniciando el proceso de vinculación con los estudiantes. Tampoco allí parecen necesarios aspectos a analizar. La política pública aparece sin ninguna vinculación con el ausentismo y desvinculación educativa.

3.3. Lo que muestran la forma y argumentos del anuncio

A partir de lo presentado, se destacan dos aspectos centrales. En primer lugar, lo que se configura como problema y las explicaciones del mismo. El problema central es la inasistencia a los centros educativos. Esto es expresión de la asociación entre educación y mejora futura en el bienestar implicada en la idea de capital humano. En esta orientación, también aparecen los aspectos en que este, ha sido cuestionado.

El silencio sobre la calidad educativa, el rendimiento escolar y la terminalidad, son claramente visualizables y las herramientas y oportunidades parecen alcanzables solamente con la asistencia. En su cuenta de *twitter*, el ministro expresa que “una vez que los menores retoman sus estudios, se deja sin efecto la suspensión de la asignación, pero además y no menos importante, el estudiante renueva automáticamente sus oportunidades de formación y herramientas para el futuro.”²³

21 Véase: <https://enperspectiva.uy/home/mides-suspende-asignaciones-familiares-de-ninos-y-jovenes-que-no-estudian-representan-menos-del-3-de-todo-el-universo-de-beneficiarios-dijo-jerarca-del-ministerio/>

22 Véase: <https://www.subrayado.com.uy/anep-inicio-proceso-consulta-familias-saber-que-ninos-y-adolescentes-no-van-clases-n875947>

23 Véase: <https://twitter.com/martinlemauy>

Asimismo, es un problema configurado, sin ninguna consideración sobre las transferencias como derecho humano señaladas por Rossel *et al.* (2014) y ya presentadas. En el discurso del ministro Lema no se visualiza preocupación por el derecho a recursos mínimos para la sobrevivencia, ni qué hacer ante la reducción de ingresos. Las referencias al derecho a la educación son prácticamente inexistentes y, cuando aparecen, es solamente como derecho a asistir y es solamente esto por lo que velaría el Estado. Indica que “no es una medida simpática, pero es necesaria y es justa sobre todo para esos menores que tienen todo el derecho de formarse, de disponer de herramientas y con las mismas, tener mayor cantidad de oportunidades”²⁴. Los soportes públicos que hacen posible el ejercicio de derechos no hacen parte del problema y por lo tanto tampoco de las respuestas al mismo.

Vale recordar lo recogido por las mismas autoras sobre el cuestionamiento a las condicionalidades. Indican que el problema no son sus exigencias, sino lo que ocurre cuando estas no se cumplen y las transferencias son suspendidas. En el caso de análisis, el rol proactivo está colocado exclusivamente sobre quienes incumplen con la contraprestación. Y en relación a estos, la tarea estaría centrada en el contacto, la notificación y el anuncio de la suspensión. Esta manera de entender el cumplimiento de las condicionalidades está lejos de los modelos más flexibles en su gestión, señalado por Feijoó y Davolos (2019). Los programas de acompañamiento son uno de los tres pilares para promover autonomías planteados por el MIDES (2022). A esto se suman acciones en educación, específicamente, programas y/o servicios de re vinculación educativa. Pese

a esto, no se pasa de la sola penalidad a acciones de acompañamiento e intervenciones más integrales.

En segundo lugar, es un problema construido a distancia de los motivos señalados por Rossel *et al.* (2022) sobre las inasistencias y los análisis realizados por Zerpa (2019). El sistema educativo aparece tan aislado y aislable de la situación, que ni siquiera participa en la definición de la medida e incluso toma una en sentido contrario. Esto supone considerar que las explicaciones de las inasistencias están exclusivamente, del lado de quienes reciben las AFAM - PE, no existiendo dificultades en el sistema educativo. Es un problema que también aparece aislado y aislable de los núcleos familiares donde viven los niños, niñas y adolescentes que no concurren a los centros educativos y de la realidad económica y social en la que viven.

Si la política pública no tiene que ver con el problema, solamente quedan las familias como las responsables. Si las condiciones de vida y del país tampoco hacen parte de la explicación, solamente quedan lo que serían ‘malas prácticas’. Esta orientación, sería confirmada desde los resultados mencionados. El anuncio del control y eventual suspensión adquiere un carácter casi mágico. Este alcanza para el retorno a los centros educativos, consolidando la idea de un problema encerrado en el ámbito familiar, y explicable exclusivamente desde la ausencia de voluntad o disposición para asistir a los centros educativos. Inevitablemente esto impulsa mayores procesos de culpabilización y no de efectivización de derechos. Se trata de un traslado de la responsabilidad al ámbito familiar que opera de manera silenciosa y que toma un rostro amable en el discurso del ministro Lema y legitima el paternalismo señalado por Dallorso (2013). El ministro no explicita un cuestionamiento a los adultos responsables de niños, niñas y adolescentes, sino preocupación por estos. Señala que “lo peor que podemos hacer en este caso,

24 Véase: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mides-dispone-100-centros-atencion-canelones>

es hacer la vista gorda. Hacer "la vista gorda", es prácticamente condenar a que estos menores no tengan la posibilidad de formarse, de aprender y de salir adelante"²⁵. En otra instancia, indica que "lo hacemos pensando en esos chicos, porque tenemos que generar todos los carriles que estén a nuestro alcance para que esos chicos efectivamente vayan a los centros de estudios" (2022: 65).

Aunque se señale lo contrario y nuevamente desde una forma amable, la sospecha se extiende a quienes sí asisten al sistema educativo. Para quienes tiene derecho a AFAM - PE, parecería ser la prestación el único móvil para que asistan niños, niñas y adolescentes a los centros educativos y que las y los adultos dejarían de enviar a sus hijos e hijas o de promover la asistencia de los y las adolescentes en conocimiento que otras personas no lo hacen.

Conclusiones

Este artículo de investigación toma como objeto de análisis un anuncio de control de la condicionalidades y eventual suspensión de las AFAM - PE en Uruguay, en 2022, realizado de manera altamente mediática. Una medida que se distancia de la manera en que se procesó el control anterior -solamente a través de la página web del BPS-, sin mediar explicaciones sobre este cambio. Pero también una medida en su forma y contenido que se suma a otros donde se sospecha de la justicia de las transferencias y, por lo tanto, el injusto acceso por parte de beneficiarios y beneficiarias. Estos, además, estarían haciendo un uso inadecuado de las mismas. Las investigaciones sobre estos aspectos no indican preocupaciones en este sentido. Se trata de una medida que tiene impactos económicos, pero también simbólicos,

como expresión de una mirada de comprender la realidad, los problemas sociales y sus responsabilidades. En este sentido, se considera que su aporte trasciende al caso uruguayo.

La relevancia de la educación en la vida de las personas es evidente y sin duda está fuera de discusión. El problema es lo que se anuncia y lo que se silencia. La inasistencia es un problema en el que estarían 11.000 menores en el marco de 380.000 receptores de las AFAM - PE. Es claro que importa cada niño, niña y adolescente, pero también que el anuncio mediático se realiza sobre un problema que afecta al 2.9%. Esto supone que el 97% asiste a los centros educativos y, por lo tanto, cumple con las condicionalidades. La comunicación de la medida nunca parte de este último dato y sólo se centra en el incumplimiento, contribuyendo con las peores representaciones sociales sobre quienes viven en la pobreza. Es una medida sustentada en la lógica del capital humano, que recoge sus apuestas, pero no las múltiples evaluaciones sobre este, su relación con las transferencias condicionadas y el aporte empírico de las condicionalidades y específicamente las realizadas en Uruguay, ni las desigualdades dentro del sistema educativo. La asistencia a este es la única preocupación que permitiría el acceso a 'herramientas y oportunidades', que siempre aparecen como existentes y habilitarían la inserción en un empleo, que nunca es discutido en su cantidad, ni calidad (Baráibar, 2022).

Es un anuncio que realiza el MIDES de manera solitaria, sin participación de las autoridades de la educación que, por otra parte, toman en el final del año lectivo, una decisión contraria a la llevada adelante por el MIDES. Cuesta visualizar cual es la política de gobierno, incluso, si esta existe. ¿Es o no importante la asistencia a los centros educativos? ¿Es o no irrelevante hacer de cuenta que da lo mismo asistir o no hacerlo? La inasistencia es una medida no sustentada en el derecho a la educación y solamente se trata del derecho a asistir.

25 Véase: <https://www.subrayado.com.uy/suspenden-11000-asignaciones-familiares-no-enviar-hijos-centros-educativos-n875390>

Es una medida aislada de toda consideración sobre la realidad social y económica de las familias receptoras -que son las más vulnerabilizadas- y del país en general, por lo tanto, de los patrones de desigualdad persistentes.

Vinculado a lo anterior debemos señalar que es una medida también desacoplada del derecho a mínimos de sobrevivencia. La situación de gran vulnerabilidad es la que convierte a niños, niñas y adolescentes en receptores de las AFAM - PE y el anuncio del control y suspensión se da en un contexto de persistencia de la pobreza, de mayores afectaciones a los de niños, niñas y adolescentes y en el marco de recomendaciones internacionales que indican la necesidad que las transferencias permanezcan. Se produce en simultáneo a que el ministro Lema expresara preocupación sobre la realidad de quienes tienen entre 13 y 17 años, que casualmente son el 77% de quienes no asisten al sistema educativo al momento del control del cumplimiento de las condicionalidades. Además, es un problema que aparece como fácilmente solucionable, lo que se distancia de las investigaciones que plantean las dificultades del sistema educativo y específicamente su relación con quienes viven en la pobreza. El solo anuncio alcanzaría para que se inserten en el sistema educativo los niños, niñas y adolescentes. Entonces, ¿por qué las autoridades de gobierno no actuaron previamente?

Es un problema que se inicia mediáticamente, pero no se termina de igual manera, solamente ‘desaparece’. Los motivos de la ausencia a los centros de enseñanza, la situación de quienes no se revinculan no aparecen en la conformación pública del problema. Asimismo, no se informa públicamente de otras acciones realizadas. Y es difícil pensar que -en estos términos- la revinculación se sostenga en el tiempo y sea algo más que asistir.

La configuración del problema y de la rapidez con que aparece como solucionable, coloca la responsabilidad de la inasistencia en las familias receptoras y en particular en lo que

serían ‘malas prácticas’ que hacen que algo tan necesario y compartible como que sus hijos e hijas asistan a los centros educativos, no lo realicen.

Finalmente, la vicepresidenta declara que importan todos y todas los que no concurren a los centros de enseñanza. Entonces, ¿por qué solamente se centra públicamente en quienes reciben AFAM - PE? ¿Por qué no se dice ni se hace nada sobre los demás?

La condicionalidad está establecida en la Ley de creación de las AFAM. Pero esto no supone que no existan espacios para decisiones políticas, en este caso, en relación a cuando se controlan, a las acciones que se realizan en casos de incumplimiento y fundamentalmente, lo que se anuncia y la manera en que se lo hace. Todo lo anterior, lleva a preguntarse lo siguiente: ¿a favor de qué y de quiénes se toma la medida analizada? Aquí se considera que es en los argumentos de económica política, a favor de las contraprestaciones, donde este anuncio encuentra su fundamento. Señala Dallorso que “los destinatarios de las intervenciones de gobierno sobre la pobreza no coinciden necesariamente con los sujetos a los que se desea proteger” (2013: 135). Por su parte, entiende Valverde que las “Transferencias Monetarias Condicionadas, lo que intentan proteger no es, como suele suponerse, a individuos imprudentes, sino a terceros que resultarían dañados por decisiones imprudentes” (2017: 204). Este anuncio se suma a otras declaraciones públicas centradas en la injusticia del acceso a las prestaciones, por lo tanto, de sospecha de quienes las recibirían y también sobre la manera de gastar el dinero.

En este episodio, el ministro Lema procura mostrar que hay un Ministerio que hace que la ley sea cumplida; que los dineros públicos están siendo ‘cuidados’ en tanto, se está apostando a la formación y salida de la pobreza. Un ministro que, a partir de un rostro amable, sospecha de los pobres y contribuye a consolidar esta mirada. No se cuestionan expresa-

mente a las familias receptoras, pero el Estado velaría por los niños, niñas y adolescentes y su futuro, cuya situación parece resolverse con el solo anuncio de la medida. Esto se extiende a quienes cumplen con las contrapartidas, al sospechar sobre los motivos de la asistencia a los centros educativos. Un ministro que suma sospechas silenciosas, a otras claramente formuladas, básicamente referidas a familias que estarían recibiendo las prestaciones, sin merecerlas.

Finalmente, es un ministro que recoge los históricos prejuicios sobre la asistencia, que -en oposición al trabajo- sería siempre un límite a la autonomía y generadora de dependencia a las cuentas públicas. Así, el ministro ‘levanta’ a los pobres, pero para dejarlos caer desde más arriba, en tanto no aparece un Estado garante de derechos y que, desde un discurso que combina silencio y amabilidad, tiende a culpabilizar y responsabilizar a los pobres por su situación y exime a la sociedad de toda su responsabilidad.

Referencias bibliográficas

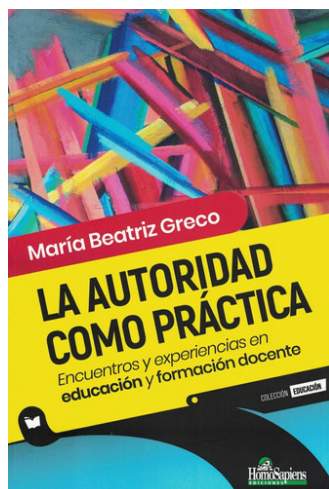
- ANEP (2022). *Resolución 2634/22*. Disponible en: <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2022/noticias/noviembre/221110/A%2039%20RES%202634-022%20CON%20ADJUNTOS.pdf>
- Banco Mundial (2009). *Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*. Bogotá: Banco Mundial - Mayol Ediciones.
- Baráibar, X. (2022). Pobreza, trabajo y asistencia bajo el gobierno multicolor en Uruguay. *Revista Mundos Plurales*. 9 (1): 93-114.
- Baráibar, X. (2023). La insuficiencia de la suficiencia: transferencias monetarias en Uruguay durante la pandemia. *Revista Polis*. 22 (65): 283-319.
- Barba, C. y Valencia, E. (2011). *Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionadas*. En C. Barba y N. Cohen (Coords.). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social* (pp. 195-223). Buenos Aires: CLACSO.
- Bartol, P. (2020). *Intervención realizada en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Senadores, a propósito de la discusión de la Ley de Presupuesto Nacional 2020/2024*. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/1192/versiones-taquiograficas>
- Castillo, C. y Marinho, M. L. (2022). *Los impactos de la pandemia sobre la salud y el bienestar de niños y niñas en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47806-impactos-la-pandemia-la-salud-bienestar-ninos-ninas-america-latina-caribe-la>
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL – ASDI.
- CEPAL (2022). *Panorama Social de América Latina 2021*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47718-panorama-social-america-latina-2021>
- Dallorso, N. (2013). La teoría del capital humano en la visión del Banco Mundial sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas. *Estudios Sociológicos*. XXXI (91): 113-139. Disponible en: www.estudiossociologicos.colmex.mx
- Etcétera (2022). *Estimación sobre el gasto público en educación como porcentaje del PIB*. Disponible en: <https://www.etcetera.uy/post/gasto-p%C3%BAblico-en-educaci%C3%B3n-2021-2022>
- Feijóo, M. y Davolos, P. (2019). *Políticas de transferencia condicionada de ingresos y sus articulaciones con el sistema educativo*. En A., Cima-damore; A. Ivo; C. Midaglia y A. Barrantes (Coords.). *Estados de Bienestar, Derechos e Ingresos Básicos en América Latina* (pp. 253-274). Ciudad de México: Siglo XXI.
- García Valverde, F. (2017). Responsabilidad y legitimidad en las transferencias monetarias condicionadas. *Diánoia*. LXII, (79): 193-

215. Disponible en: <https://dianoia.filosoficas.unam.mx/index.php/dianoia/article/view/1514/1680>
- Grassi, E. (2018). *Estado social y desbloqueo de la sociedad neoliberal*. En E. Grassi y S. Hintze (Coords.). *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa* (pp. 57-119). Buenos Aires: Prometeo.
- Grassi, E. (2006). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame [I]*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Ibarrarán, P. y Cueva, P. (2017). *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación*. En P. Ibarra-rán; N. Medellín; F. Regalia y M. Stampini, (Eds.). BID. Disponible en: www.publications.iadb.org
- INE (2020). *Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2019*. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+m%C3%A9todo+de+ingreso+2019/c0c832b4-7e5c-4c2a-92e9-7ea69a75e92a>
- INE (2021). *Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2020*. Disponible en: <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Pobreza0321/c18681f1-7aa9-4d0a-bd6b-265049f3e26e>
- Instituto Cuesta Duarte (2021). *Aproximación a los impactos del desarrollo de la crisis sanitaria en el mercado de trabajo uruguayo*. Disponible en: <https://www.cuestaduarte.org.uy/index.php/documentos>
- Instituto Cuesta Duarte (2022a). *Concentración del ingreso, infancias más pobres, minorías más pobres y mujeres más pobres*. Disponible en: <https://www.cuestaduarte.org.uy/index.php/documentos>
- Instituto Cuesta Duarte (2022b). *Análisis del mercado de trabajo. Segundo trimestre 2022*. Disponible en: <https://www.cuestaduarte.org.uy/index.php/documentos>
- Lema, M. (2021). *Intervención realizada en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Senadores. Rendición de Cuen-tas 2020*. Disponible en: <https://parlamen-to.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/1192/versiones-taquigraficas>
- Lema, M. (2022). *Intervención realizada en la Co-misión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Diputados. Rendición de Cuen-tas 2021*. Disponible en: <https://parlamen-to.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/1192/versiones-taquigraficas>
- Ley 17.866 (2005). *Creación del Ministerio de Desarrollo Social*. Disponible en: www.impo.com.uy
- Ley 17.869 (2005). *Regulación del Plan Nacional de Emergencia Social*. Disponible en: www.impo.com.uy
- Ley 18.227 (2005). *Nuevo Sistema de Asignaciones Familiares a menores en situación de vulnerabi-lidad servidas por el BPS*. Disponible en: www.impo.com.uy
- MIDES (2022). *Aportes para la Construcción de Autonomías*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/>
- Partido Nacional (2019). *Lo que nos une. Progra-ma de Gobierno 2020/2025*. Disponible en: <https://laciallepou.uy/descargas/programa-de-gobierno.pdf>
- Perazzo, I.; Rivero, A. y Vigorito, A. (2021). *¿Qué sabemos sobre los programas no contri-butivos en Uruguay? Una síntesis de resultados de investigación disponibles sobre el PANES, AFAM – PE y TUS*. Disponible en: <http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-33-21-que-sabe-mos-sobre-los-programas-de-transferencias-no-contributivos-en-uruguay-una-sintesis-de-resultados-de-investigacion-disponibles-so-bre-el-panes-afam-pe-y-tus/publicacion/875/es/>
- PNUD y SINAE (2021). *Evaluación de las ne-cesidades de recuperación en el contexto de la pandemia por COVID-19, con énfasis en la educación*. Disponible en: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunica-cion/publicaciones/evaluacion-necesidades-recuperacion-contexto-pandemia-covid-19>

- Poder Ejecutivo (2020). *Presupuesto Nacional 2020-2024*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/presupuesto2020-2024>.
- Poder Ejecutivo (2021). *Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/tematica/rendicion-cuentas-balance-ejecucion-presupuestal>
- Poder Ejecutivo (2022). *Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/rendicion-cuentas>
- Quiroga, V. y Juncos, L. (2020). Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia. *Revista Polis*. 55, 172-186.
- Rossel, C.; Courtoisie, D.; y Marsiglia, M. (2014). *Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia: Apuntes a partir del caso de Uruguay*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37328/S1420825_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rossel, C.; Manzi, P.; Antía, F. y Atuesta, B. (2022). *Transferencias monetarias no contributivas y educación. Impacto y aprendizajes*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47706/1/S2100777_es.pdf
- Salas, G. y Vigorito, A. (2021). *Pobreza y desigualdad en Uruguay: aprendizajes de cuatro décadas de crisis económicas y recuperaciones*. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/27070>
- Zerpa, M. (2019). *Alternativas posibles para mejorar las condicionalidades en las Asignaciones Familiares*. Disponible en: <http://www.razonesypersonas.com/2019/04/alternativas-posibles-para-mejorar-las.html>

RESEÑA DE LIBRO

Book Review



RESEÑA DE LIBRO

Book Reviews

TÍTULO

La autoridad como práctica. *Encuentros y experiencias en educación y formación docente.*

MARÍA BEATRIZ GRECO

Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2022.
(Primera Edición, 116 páginas, ISBN: 978-987-771-130-1).

María Beatriz Greco. *Authority as practice: meetings and experiences in education and teacher training.*
Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2022, 116 pages.

Por David Eichenbronner*

Fecha de Recepción: 14 de marzo de 2023.

Fecha de Aceptación: 31 de mayo de 2023.

Palabras clave: *Autoridad, Formación Docente, Subjetivaciones, Política Educativa.*

Keywords: *Authority, Teacher Training, Subjectivations, Educational Policy.*

* Licenciado en Psicología por la Universidad de Buenos Aires. Doctorando en Psicología en la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires. Becario doctoral del Consejo

María Beatriz Greco es en la actualidad una referencia indiscutida en el universo educativo, especialmente connotada por haber desarrollado la noción de autoridad desde una mirada que sobrepasa las disciplinas pedagógicas.

En el libro en cuestión, *La Autoridad como práctica; encuentros y experiencias en educación y formación docentes*, no sólo retoma ejes centrales sobre esta concepción en particular, sino que lo convierte, expresándolo a veces de manera explícita y otras implícita, en un material central para la problematización de la ética en la tarea educativa. Se percibe a lo largo de sus páginas una dinámica de escritura que balancea el contenido de forma pendular en tres puntos de apoyo: la presencia de lo político; el proceso de subjetivación y en el centro la pregunta por la autoridad. En ese ir y venir como eje la ética profesional docente: la formación docente como problema sobre el telón de fondo de aquello que representa la noción de autoridad.

Como ya es habitual en su obra, la autora propone una búsqueda filosófica sobre el tema afirmando la necesidad de arribar a preguntas que incomodan y no dejan otra opción más que la propia transformación. Existe allí una línea que insiste casi como una obsesión por no perder de vista la importancia por trabajar la igualdad en sentido democrático y emancipatorio. A la manera de Rancière, nos dice, la práctica docente se conforma sobre una "partición de lo sensible", es decir, sobre un momento que genera las condiciones para alterar el orden dado de manera de reconfigurarlo y crear nuevos espacios en común.

Es así como se van armando los siete capítulos que constituyen este libro, pudiendo quizás pensarlo desde una organización que pone el acento sobre contenidos conceptuales fuertes durante los primeros tres, deslizándose luego sobre el resto una propuesta que toma (tal vez como metáfora de la inapropiada tensión entre teoría y práctica) imágenes domés-

ticas, relatos y descripciones de escenas del mundo escolar.

Greco hace uso de recursos conceptuales para poner en valor la idea de autoridad, especialmente orientada al lector dedicado a la formación docente. Así es que inicia el libro en su primer capítulo y emprende un recorrido que será circular haciendo mención a la acción de cartografiar. Así nos muestra desde un inicio la idea de movimiento en la posición formadora de todo docente, porque cartografiar, y lo recupera hacia el final del libro, es componer elementos heterogéneos inquietos, es un movimiento expansivo y eso, nos dice, es una tarea fundamental en la práctica educativa, en la ética del que enseña. Se trata de enseñar aprendiendo a ampliar horizontes con el desafío siempre presente de hacerlo desde condiciones democráticas y de igualdad. Este primer capítulo podría interpretarse como una excusa de la autora para dar el puntapié inicial sobre cuál es la idea de la autoridad pedagógica que viene trabajando y sosteniendo en los espacios educativos hace años. Aquí la cartografía se muestra como una herramienta más para dar cuenta de esa perspectiva que "mira reuniendo", enlazando subjetividades. Pero el punto será quién es el que mira, y allí rápidamente se ubica la pregunta por el docente que está en proceso de formación y sobre la manera en que afecta el territorio o los territorios de esa formación. Subraya la autora que ante todo es primordial no perder de vista que aquello que se ejerce, que se hace, sucede en el medio de una trama. Un conjunto de relaciones que sugiere interpretarlas como un acto político. Esto es fundamental porque permite pensarnos como subjetividades que vamos siendo, alejándonos así de la rápida cooptación por parte de las lecturas deterministas.

Cartografiar es imaginar con otros/as nuevos espacios y esta es una de las claves que liga la autoridad con la igualdad. Así se abre paso a un nuevo capítulo. Autoridad e igualdad son preocupaciones que el libro expone como caras

de una misma moneda. El segundo capítulo se mete de lleno con ese vínculo, planteando allí una lógica indisoluble. En la práctica formativa, quien pierde esa guía pierde el rumbo en la trama de relaciones del acto de educar. La práctica formativa construye ligaduras, “hace espacio”, habilita la oportunidad (Cornu: 1999). Para Greco, hay una forma de militancia en cuanto a postura en la dinámica. En la misma línea de lo dicho páginas atrás, postula a la autoridad pedagógica sobre una dependencia de un doble movimiento: singular y a su vez colectivo. La docencia que se construye si intenta ser igualitaria no puede soslayar la escucha, tiene que ser una escucha atenta a las pluralidades. Así es como nos encontramos con Simmons y Maschelein (2018) para dar cuenta de otras formas de pensar la escuela, quizás no normalizadas en nuestro tiempo. Hablar de *skòle* para estos autores referenciados es hablar de un tiempo suspendido, un tiempo que nos habla de un lugar que puede estar interrumpiendo las desigualdades propias de nuestras sociedades. Ahí, vuelve Greco a decir, es donde se enmarca el trabajo institucional; en el acompañamiento de trayectorias que son múltiples. Se trata de un trabajo artesanal sobre la igualdad. Continúa el capítulo dos e insiste en esta faceta que sin decirlo pone el acento sobre el rol democratizador del educador, o el futuro educador. La posición del formador es una posición que debe ser apropiada de sentido, de responsabilidad sobre la tarea que se anuda con un proceso emancipatorio. Allí es donde la autoridad pedagógica se hace práctica igualitaria. Una igualdad diferenciadora, no homogeneizante. Greco nos trae a Rancière para reafirmar que los efectos igualitarios son efectos políticos, que el discurso de la inclusión se desmiente en la realidad, que es necesario educar y formar desarticulando jerarquías incluso entre las prácticas y las teorías: “nos da a ver que la igualdad puede decirse de manera sensible, encarnada, en hechos, miradas y voces. Los afectos que circulan

allí se entrelazan en subjetivaciones políticas situadas” (Greco, 2022: 27).

Los capítulos siguientes (3 y 4), en función de asignarle un tipo de orden, son aquellos que se orientan al problema de la autoridad desde el interior del trabajo institucional. *La autoridad del camino, las fronteras y pasajes*. Ambos títulos dan la idea del tránsito y de la manera en que se habitan las instituciones del mundo escolar. ¿Cómo ordenamos el recorrido dentro de las instituciones? Se pregunta la autora. Es necesario entramar autoridad. Hay autoridades que inmovilizan y hay de las que permiten construir. La formación es un camino que proyecta hacia el futuro y, por ello, explica, hay en todo acto educativo un “objeto de trabajo” que se recorta en el ensamblaje de elementos diversos.

Siempre desde una visión filosófica, no por ello alejada de la *praxis*, afirma que existe una necesidad de tránsito en las instituciones que permite salirse fuera de sí, de las certidumbres que nos pertenecen y que eso genera un proceso singularizante. Porque a su vez, esa apertura, nos vuelca al mundo, genera hospitalidad con respecto a la alteridad. Necesitamos romper con ciertos criterios de la formación docente en torno a la autoridad pedagógica tradicional: deconstruir nuestros saberes cristalizados; ir hacia una autoridad que autorice y dé palabra al otro; salirse de una autoridad jerárquica y abrazar una autoridad-transmisión.

Acorde al siempre presente recurso simbólico que da señales de movimiento, de pasaje, aparece la figura de la frontera. Porque la frontera, nos dice la autora, se asocia a la mirada del extranjero quien trae consigo lo distinto que es algo que resulta necesario para constituir una subjetividad emancipada y en permanente tensión con la desigualdad del día a día. En ese sentido, encontramos en este momento una reflexión crítica sobre la literatura del presente. Nos interpela a los lectores, muchos futuros docentes, sobre las marcas que nos ha dejado la interpretación del sujeto impotente

de nuestros tiempos desde una visión pos-modernista del sujeto. Lo cita a Han (2014) como divulgador de referencia en estas cuestiones para mostrar de qué manera al instalar a ese sujeto del cual se habla, el sujeto neoliberal en su máxima expresión, se esfuma la posibilidad de la emancipación. En otras palabras, se reafirma el daño de aquello que la crítica a la época nos pone en la cara.

En concordancia con lo dicho en un inicio, el capítulo 5 comienza a mostrar lo que seguirá hasta el final del libro, una serie de fragmentos de relatos, percepciones, imágenes y experiencias propias y ajenas de la actualidad, enlazadas con el análisis y la reflexión conceptual. Nos habla sobre la escritura que autoriza como símbolo de la narración singular: de la experiencia que rompe con la dicotomía falsa a la hora de definir en terreno educativo la autoridad. Como en producciones anteriores ligadas a intervenciones en experiencias institucionales (Greco: 2021a), las escenas muestran de qué manera entorpece pensar a la autoridad basada en una relación jerárquica, bajo la falacia que afirma: "O educamos en forma autoritaria o renunciamos a educar". El capítulo muestra el poder singular que toda escritura/narración conlleva. Hay un trabajo de reconfiguración del mundo en cada una de las palabras personales que encontramos. De esta manera, sería inevitable pensar que estas narraciones no suceden aisladas, que lo que pasa en cada experiencia "toca" la identidad del profesional docente (futuro o actual). Enseñar, dice la autora, es hacerse cargo de las propias opacidades. Es preciso dar cuenta que ante una democratización de la autoridad la formación del docente debe hacerse cargo de una mirada que este abierta a una experiencia sobre el mundo (Larrosa: 2019). Es de vital importancia poder separar allí aquello que vivenciamos como experiencia educativa de los relatos "esencializantes".

Finalmente, el libro cierra a lo largo de sus últimos tres capítulos poniendo en relieve

dos problemas que son, a su vez, complementarios. Por un lado, el lugar de las infancias y, por otro, lo que denomina la gestión y la política de los afectos. Vuelve a poner toda la atención en el trabajo del formador docente, por supuesto atendiendo a quiénes son los/as interlocutores principales del texto. Al hablar sobre infancias hablamos de espacios sensibles esta vez en el sentido de lo que significan en el transcurso de la vida. Quien sea que vaya a intervenir como formador sobre las infancias deberá prestar particular cuidado en no obturar ese terreno bajo miradas normalizadoras, en especial sobre la usual cuadrícula en donde se conforma la idea del desarrollo. El capítulo nos recuerda que la infancia como tal es el espacio de la creación, de la confianza instituyente (Cornu:1999), por lo tanto, cuidarla resulta un asunto primordial. Aferrándose a esa idea, Greco continúa en su lógica circular al atender la relación que se produce entre el tratamiento escolar de las infancias modernas con sus características basales y la posibilidad de generar una autorización al estilo arendtiano del término. La infancia en su relación de intimidad con el mundo adulto nos brinda un lugar de comienzo, de fundación, al fin y al cabo, de actuar políticamente. Entonces, otra vez, el problema se presenta y dirige sobre la ética del educador: ¿la aloja o la rechaza?

En línea con lo que expresan otras producciones de conocimiento en relación a lo clave que resulta la posición de la escucha de las infancias en las instituciones vinculadas a salud (Stolkiner: 2019), Greco hace lo propio pero poniendo en el centro la institución escolar. Sobre el final, suelta una idea que queda vibrando como espíritu de todo lo escrito y podría resumirse en lo siguiente: ser docente implica sostener para sí y para los demás una potencia emancipatoria que acentúa la diferencia de lugares con el fin de acompañar.

Cabe mencionar que esto último se apoya sobre escenas que contextualizan el tiempo en que el libro fue escrito. Los acompañamien-

tos docentes han tenido un rol protagónico, lentamente olvidados, durante la pandemia del COVID-19. En el capítulo final, se pone en palabras lo que la autora denomina como el “hacer-escuela” a través de ejemplos que no sólo muestran el abandono del sistema y la frustración. Diferentes experiencias [que] han dado a ver novedades en este tiempo excepcional, formaciones y prácticas docentes que movilizaron jerarquías, que democratizaron la palabra y el conocimiento, que acercaron las instituciones-en formas más horizontales- a la comunidad. (Greco, 2022: 104).

La autoridad como práctica es un libro sin pretensiones prescriptivas. Diríamos, mejor, que hace de su lectura una posibilidad de vencer lo que analiza. Forma parte de una serie de publicaciones actuales de la autora que alza su voz en un camino curiosamente poco regular dentro del universo escolar. Pone en la superficie perspectiva una filosófica política sin disimulos, dando señales de la necesidad de dialogar en modo interdisciplinar.

Sobre los Autores

Note on Contributors

XIMENA BARÁIBAR RIBERO es Asistente Social por la Universidad de la República (UdelaR). Magíster en Servicio Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) - Universidad de la República (UdelaR). Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de la República (UdelaR). Docente e investigadora en Régimen de Dedicación Total en el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR). Co-coordinadora del Diploma de Especialización en Políticas Sociales del Departamento de Trabajo Social. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 1) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

PALOMA CASTIGLIONE es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Becaria Doctoral de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CICPBA). Miembro del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL).

CIRO COLOMBARA es Abogado por la Universidad Católica de Chile (UCC). *Visiting Scholar American University*. Socio Estudio “Colombara Estrategia Legal”, el primer Estudio de Abogados de América Latina en incorporarse en el metaverso. Presidente de la Fundación “Kamanau” que trabaja en los temas frontera de Ciencia, Tecnología y Derechos Humanos y que organizó la primera Audiencia Temática sobre derechos humanos y neurotecnologías en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Miembro del grupo de expertos en neuroderechos que tra-

bajó con el Comité Jurídico Interamericano en la elaboración de la Declaración de Principios Interamericanos sobre Neurotecnologías y Derechos Humanos aprobada en 2023. Miembro del Directorio de la Fundación “Encuentros del Futuro”, que organiza el Congreso Futuro. Lideró el litigio del caso EMOTIV en Chile, que es el primer caso a nivel mundial en que se discute la protección de los neuroderechos. Litigó con frecuencia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, habiendo participado en el caso de La Última Tentación de Cristo (2001) -sobre libertad de expresión-. Coautor del libro *Litigación Compleja* de la Editorial Thomson Reuters.

EMILCE CUDA es Secretaria en la Pontificia Comisión para América Latina, Santa Sede. Recibió el grado de Doctora en Teología por la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA). Se especializa en Teología Moral Social. Estudió también Filosofía en la Universidad de Buenos Aires (UBA); Ciencia Política en Northwestern University; Economía y Negocios en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Miembro ordinario de la Pontificia Academia de Ciencias Sociales y de la Pontificia Academia Pro-Vita. Consejera del CEBITEPAL/CELAM. Miembro del equipo de investigación de la International Catholic Migration Commission (ICMC) y de la Catholic Theological Ethics in the World Church (CTEWC). Profesora de Loyola University de Chicago. Fue profesora invitada en Boston College (2016), Northwestern University (2011) y De Paul University (2019) y profesora interina en la St. Thomas University de Texas (2020-2022); en la Universidad de Buenos Aires (2017-2021); y en la Pontificia Universidad Católica Argentina (2010-2018).

Fue profesora-investigadora en la Universidad Nacional Arturo Jauretche (2011-2022). Recibió un Doctorado *Honoris Causa* en Humanidades por la Universidad Nacional de Rosario (UNR) en el 2022. También recibió un Doctorado *Honoris Causa* en Humanidades por la Loyola University of Chicago, en el 2023. Miembro del Comité Científico Internacional de la *Revista Iberoamericana de Teología*, México; *Iglesia Viva*, España; *Revista Modern Theology*, Estados Unidos. Su libro más reciente es: Cuda, E. (2017). *Para leer a Francisco. Teología, Ética Política*. Buenos Aires: Ediciones Manantial (publicado en Italia por Bollati Boringhieri, 2018). Asimismo, es conferencista, dicta *workshops* y seminarios internacionales en América, Europa, Asia y África.

EDUARDO OMAR CURA es Economista y Geógrafo por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Auditoría Gubernamental por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Integra equipos de Auditoría en la Auditoría General de la Nación (AGN) con más de 20 años de trayectoria en el desarrollo de Auditorías Integrales, en distintas áreas de intervención de política (Ambiente, Educación, Salud, Infraestructura para el Saneamiento y para la Gestión Integral de Residuos, Desarrollo Urbano, Energías alternativas, entre otras). Es Profesor de tiempo parcial en la Universidad Nacional de Luján (UNLU), donde ejerce y propicia en tarea áulica el análisis de las interdependencias de procesos socioeconómicos y ambientales a diversas escalas, en asignaturas tales como *Política Económica Ambiental*, *Gestión Ambiental*, *Comercio Internacional y Ambiente* y *Fundamentos de Economía*. En los últimos años, se ha dedicado a desarrollar herramientas para la sistematización y la evaluación integral de información sobre el desempeño ambiental de diversos tipos de organizaciones (Entidades Fiscalizadoras Superiores -EFS-, Organizacio-

nes y Empresas sociales, entre otras) a partir de un enfoque propositivo en el campo del Desarrollo Sostenible.

DAVID EICHNBONNER es Licenciado en Psicología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctorando en Psicología en la Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Instituto de Investigaciones en Psicología de la UBA (IIP). Miembro de equipos de investigación UBA-CyT. Docente de la UBA, UNAB e Institutos de Formación Docente de la Ciudad de Buenos Aires. Sus temas de especialidad se vinculan a la articulación entre las políticas públicas educativas y las intervenciones psicoeducativas. Actualmente, se encuentra trabajando en su tesis titulada: “El discurso de la psicología al interior del sistema educativo argentino. Un análisis histórico político sobre la Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social de la Provincia de Buenos Aires.”

MARCO ENRÍQUEZ-OMINAMI es cineasta y Licenciado en Filosofía de la Universidad de Chile (UC). En artes visuales ha creado varias series de televisión y películas, entre las que se destacan los documentales recientemente producidos: “Rapa Ariki Matatoa”, y “Al Fondo a la Izquierda”. Fue Diputado por el Partido Socialista entre los años 2006 y 2010. Fue pionero en Chile al levantar durante esos años una agenda de reformas progresistas y libertades ciudadanas. Fue candidato presidencial además de fundar la Fundación Progres. Es fundador y coordinador del Grupo de Puebla.

VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ es Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Profesor Titular de Geografía Económica y Teoría del Estado en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral (UNL).

DANIEL FLORES CÁCERES es Doctor en Humanidades por la Universidad de Leiden, Países Bajos. Magíster en Ciencia Política y Antropólogo por la Universidad de Chile (UC). Es miembro del Grupo Académico que apoya al Grupo de Puebla.

NATALIA LEONOR MONTI es Abogada (UM) y Magister de la Unión Europea en Protección Internacional de los Derechos Humanos (UAH). Cuenta con estudios de posgrado en Derechos Humanos y Procesos de Democratización por la Universidad de Chile (UC), Derecho a la Privacidad y Protección de Datos Personales por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Derecho Constitucional por la Universidad de La Plata (UNLP). Becaria del International Center for Transitional Justice -ICTJ- (2007) y becaria Fundación Friedrich Naumann (2006). Título de Formación en Enseñanza universitaria del Centre International pour l'Enseignement des Droits de l'Homme dans les Universités (CIEDHU), Estrasburgo, Francia y la formación en liderazgo en International Academy for Leadership (IAF) Gummerbach, Alemania. Admitida y cursando la Maestría en Neurociencias de la Universidad Favaloro. Actualmente, es abogada de la Fundación Kamanau y colaboró como redactora del proyecto ante el Comité Jurídico Interamericano de la OEA sobre los Principios Interamericanos en materia de Neurociencias, Neurotecnologías y Derechos Humanos. Además, es integrante del Centro de Protección de Datos Personales (CABA), de la Defensoría del Pueblo CABA, Argentina.

ERNESTO SAMPER es el 37° presidente de Colombia, su mandato fue entre 1994 y 1998.

Es abogado y Economista de formación. Dentro de su trayectoria política se destacan los cargos de Concejal de Bogotá, Diputado de Cundinamarca, Senador, Embajador de Colombia en España y Ministro de Desarrollo. Actuó en diversos organismos financieros y ha sido profesor de importantes universidades de Colombia y de España como la Universidad Javeriana y la Universidad de Salamanca. Fue Secretario General de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) entre 2014 y 2017. En este espacio trabajó en la concertación y el desarrollo de políticas públicas regionales. En 2019, junto a otros líderes políticos de América Latina, fundó el Grupo de Puebla y ahora es el primer político de la región en trabajar sobre salud ambiental. Lleva más de 40 años trabajando por la paz en Colombia. En 2001, fundó Vivamos Humanos para trabajar por salidas negociadas al conflicto. En la actualidad, lidera la construcción de una nueva agenda Iberoamericana en la Corporación Escenarios. Ha escrito cerca de 30 libros sobre distintos temas como: políticas sociales, paz, integración latinoamericana, soluciones alternativas al problema de las drogas de uso ilícito, entre otros.

MOISÉS SÁNCHEZ es Director Ejecutivo de Fundación Kamanau. Estudió Ciencias Jurídicas y Sociales en la Universidad de Chile (UC) y Comunicación Social en la Universidad de Santiago (US). Miembro del grupo de expertos en neuroderechos que trabajó con el Comité Jurídico Interamericano en la elaboración de la Declaración de Principios Interamericanos sobre Neurotecnologías y Derechos Humanos aprobada en 2023. Integra el Laboratorio de Inteligencia Artificial, Neuroderechos y Metaverso (LIANM), que trabaja en propuestas regulatorias para Chile. Ha participado en diversos casos de derechos humanos ante el Sistema Interamericano. Ha sido conferencista y consultor para organismos internacionales y organizaciones de la sociedad

civil en materias de transparencia, acceso a la información y libertad de expresión.

NERINA SARTHOU es Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Vice-directora del Centro de Estudios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL). Docente de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro (UNC) de la Provincia de Buenos Aires.

JOEL SIDLER es Licenciado en Ciencia Política y candidato a Doctor en Estudios Sociales por la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral (UNL).

HERNÁN PABLO TOPPI es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Políticas Públicas por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT)). Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente, se desempeña como profesor e investigador en las universidades de Buenos Aires (UBA), del Salvador (USAL), Nacional de San Isidro (UNSI) y Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Sus intereses de investigación se relacionan con sistema de partidos, cambio institucional y representación de género en América Latina y Europa.

Convocatoria

NÚMERO VEINTIDÓS

Dossier: Infraestructura y Acción Colectiva.

Coordinador: Eduardo Crespo.

El desarrollo de infraestructuras es una condición esencial del Estado. Ninguna actividad estatal puede ejercerse sin los medios técnicos, servicios e instalaciones resumidos en el concepto *infraestructura*. Los Estados precisan infraestructuras militares para ejercer el monopolio de la fuerza en sus territorios, fiscales para recaudar impuestos, judiciales para ejecutar leyes, educativas crear una identidad nacional, promover valores ciudadanos y desarrollar capacidades productivas, científicas para promover la innovación, de salud para prevenir y curar enfermedades, de transporte y comunicación para conectar territorios e integrar mercados. La infraestructura es una condición indispensable para la acción colectiva y para el cumplimiento de metas comunes.

La presente convocatoria tiene como objetivo la publicación de artículos de investigación que consideren el desarrollo y la mejora de infraestructuras estatales como condición indispensable para el desarrollo económico y el bienestar social. En particular busca ofrecer una perspectiva internacional y comparada con foco en los países que componen el grupo de los BRICS, incluyendo los miembros recién ingresados a dicha organización. Un análisis de la infraestructura desarrollada por estos Estados ayudará a comprender tanto aspectos fundamentales de las transformaciones ocurridas en las últimas décadas como avizorar tendencias futuras. Igualmente, los proyectos de integración regional y las iniciativas orientadas al armado de interconexiones globales, como el conocido proyecto de la “Nueva Ruta de la Seda”, sólo serán realidades palpables cuando nuevas infraestructuras sean desarrolladas para esos fines.

La ausencia y el raquitismo de las infraestructuras es un rasgo común cuando las economías son subdesarrolladas y los aparatos estatales débiles e incompetentes. Por este motivo, consideramos que el análisis de esta cuestión es de vital importancia para comprender y superar los problemas por los que atraviesa la Argentina. La ausencia de un proyecto consensuado de Estado y las contradicciones por la que atraviesa la vida política del país entorpecen el desarrollo de nuevas infraestructuras y la mejora (o simple manutención) de aquellas heredadas del pasado.

A continuación, compartimos algunos ejes temáticos de esta convocatoria:

1. La Nueva Ruta de la Seda.

Para las autoridades chinas la continuidad de su expansión económica impone desafíos tanto productivos y tecnológicos como fundamentalmente geopolíticos. En este marco, la nueva ruta de la seda busca integrar a China con el resto de Asia, Medio Oriente, Europa e incluso África por medio de la construcción de grandes infraestructuras como caminos, líneas de ferrocarril, gasoductos, oleoductos y puertos. El objetivo no es solamente integrar y profundizar las relaciones comerciales con los países comprendidos en el proyecto, sino también garantizar para el país la provisión de bienes básicos, como combustibles, ante eventuales tentativas de bloquear su acceso.

2. El despegue de la infraestructura en el Sur de Asia.

Desde la década de 1980, la India y la mayoría de los países del subcontinente indio vienen experimentando elevadas tasas de crecimiento económico respaldadas por notables avances en las infraestructuras de transporte, energía, de saneamiento público, comunicaciones, etcétera. Comprender el modo como la inversión pública converge con la inversión privada es de fundamental importancia para identificar los motores del crecimiento económico de la región.

3. Los avances de la infraestructura en África.

Desde el inicio del nuevo milenio varias economías africanas registran elevadas tasas de crecimiento asociadas a la recuperación de los precios internacionales de los *commodities*. No obstante, este proceso, es acompañado por el desarrollo de infraestructuras de energía, transporte y comunicaciones dependientes de la inversión extranjera directa y de sus condiciones de financiamiento. Una de las novedades más sobresalientes de las últimas décadas es el avance de los proyectos chinos, rusos e indios en el continente, circunstancia que genera creciente tensiones con los Estados Unidos y en especial con antiguas potencias coloniales como Francia e Inglaterra.

4. El desarrollo de la infraestructura en América del Sur.

Desde el inicio del siglo XXI, pese a los avances de la región en indicadores como crecimiento económico, distribución del ingreso, aumento del consumo y reducción de la pobreza, los avances en materia de infraestructura siguen siendo muy pobres cuando se los compara con otras regiones. Es aún más decepcionante su desempeño cuando la lente se concentra en los proyectos de integración regional. Pese a la retórica de la “Patria Grande” predominante durante ciertas etapas, los proyectos de gran envergadura fueron escasos o terminaron truncados por desavenencias políticas y/o dificultades de financiamiento.

5. La infraestructura urbana como plan o como respuesta deshilvanada al crecimiento anárquico de las ciudades.

Una diferencia fundamental entre las experiencias de desarrollo económico de Asia Oriental, por un lado, y de América Latina y de África, por otro, es el modo en cómo avanza el proceso de urbanización. Mientras que en la primera región el urbanismo forma parte de planes de desarrollo definidos por Estados, en las segundas suele ser una respuesta estatal inconsistente ante un crecimiento urbano descontrolado. Los rasgos particulares del proceso de urbanización son

indicadores fieles de la capacidad estatal y predictores del potencial de desarrollo de cada país y región.

Fecha límite para enviar los artículos de investigación: 01 de febrero de 2024.

Para enviar las contribuciones:

revistaeypp@flacso.org.ar

Para más información, véase:

Revista Estado y Políticas Públicas - FLACSO Argentina

www.revistaeypp.flacso.org.ar/revista



Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), **REDIB**, **Biblioteca de Ciencias Sociales “Enzo Faletto”**, **CLASE México**, **Repositorio FLACSOAndes**, **MIAR** (**Matriz de Información para el Análisis de Revistas**), **ERIH PLUS**, **BDU**, **BDU2** y **Malena**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274



CONTACTO PRINCIPAL

Revista Estado y Políticas Públicas - FLACSO Argentina

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas

Daniel García Delgado (Dir.)

Cristina Ruiz del Ferrier (Ed.).

Dirección: Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (54) (11) 5238-9361.

Correo electrónico: revistaeyp@flacso.org.ar

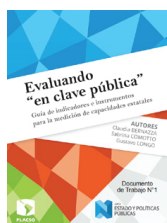
Página WEB: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>



Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina, bajo la dirección de Daniel García Delgado. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

DOCUMENTOS DE TRABAJO



Documento de Trabajo Núm. I

Evaluando "en clave pública"
BERNAZZA, Claudia;
COMOTTO, Sabrina;
LONGO, Gustavo
Mayo de 2015



Documento de Trabajo Núm. II

Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad
GARCÍA DELGADO, Daniel; RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Comp.).
Octubre de 2015



Documento de Trabajo Núm. III

El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.
RUIZ DEL FERRIER, Cristina; TIRENNI, Jorge (Comp.).
Mayo de 2016



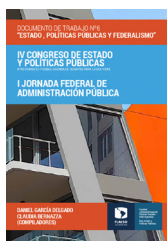
Documento de Trabajo Núm. IV

¿Fin de ciclo o parentesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR.
RACOVSCHIK, Ma. Alejandra; RAIMUNDI, Carlos (Comp.).
Octubre de 2016



Documento de Trabajo Núm. V

El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis
GARCÍA DELGADO, Daniel; GRADIN, Agustina (Comp.).
Junio de 2017



Documento de Trabajo Núm. VI

Estado, políticas públicas y federalismo. IV Congreso de Estado y políticas públicas distributivas
GARCÍA DELGADO, Daniel; BERNAZZA, Claudia (Comp.).
Febrero de 2020



Documento de Trabajo Núm. VII

Apuntes sobre desigualdades y Políticas Públicas Distributivas
MAZZOLA, Roxana (Comp.).
Diciembre de 2021



Documento de Trabajo Núm. VIII

Niñez y Políticas Públicas: la crianza comunitaria en barrios y territorios de la Argentina
BERNAZZA, Claudia; LAMBUSTA, Damián (Comp.).
Marzo de 2022



Documento de Trabajo Núm. X

Desafíos para la política exterior argentina y la integración regional en el escenario post pandemia.
Racovschik, María Alejandra; González, Leticia (Comp.).
Abril de 2022

OTRAS EDICIONES



CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión
RUIZ DEL FERRIER, Cristina
(Compiladora).
Julio de 2017



ELITES Y CAPTURA DEL ESTADO. Control y regulación en el neoliberalismo tardío
GARCÍA DELGADO, Daniel,
RUIZ DEL FERRIER, Cristina y DE
ANCHORENA, Beatriz (Comp.).
Octubre de 2018



EN TORNO AL RUMBO. Pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad
GARCÍA DELGADO, Daniel, RUIZ
DEL FERRIER, Cristina (Comp.).
Octubre de 2019



ESTADO, SOCIEDAD Y PANDEMIA.
Ya nada va a ser igual
GARCÍA DELGADO, Daniel
Noviembre de 2020



LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA. El Estado y las políticas públicas entre la crisis social y la búsqueda de la equidad
RUIZ DEL FERRIER, Cristina,
TIRENNI, Jorge
Diciembre de 2021



DEMOCRACIAS CONDICIONADAS. Riesgos y oportunidades en un cambio del orden mundial
GARCÍA DELGADO, Daniel, CASALIS,
Alejandro
Agosto de 2023

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina

Valentina Delich (Directora).

Área Estado y Políticas Públicas

Daniel García Delgado(Director).

Programa Gestión del Conocimiento.

Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

CONTACTO PRINCIPAL

Área Estado y Políticas Públicas

Dirección: Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Página WEB: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>

Teléfono: (54) (11) 5238-9361.

Correo electrónico: gestionconocimiento@flacso.org.ar

Normas de Publicación

Author Guidelines

Criterios generales

La *Revista Estado y Políticas Públicas* cuenta con tres secciones abiertas a contribuciones, indizadas y evaluadas “por pares”. Una sección con una convocatoria especialmente dedicada a la recepción de contribuciones para el *dossier* de cada número. La temática del *dossier* es diferente en cada edición y se anticipa en el número anterior. Las fechas-límite de recepción de las contribuciones que se postulan para el *dossier* son:

-**Para el número de mayo:** 01 de febrero.

-**Para el número de octubre:** 01 de junio.

Asimismo, la *Revista Estado y Políticas Públicas* ofrece una convocatoria permanente para la recepción de contribuciones para la sección *Artículos de investigación* cuyas temáticas son amplias, heterogéneas y plurales. Esta convocatoria no cuenta con una fecha límite de recepción de las contribuciones, sino que permanece abierta durante todo el año.

Finalmente, la *Revista Estado y Políticas Públicas* también cuenta con una sección dedicada a la difusión de las Reseñas de libros de reciente publicación.

En suma, las posibles contribuciones se pueden dirigir a:

- El *dossier*.
- La sección Artículos de investigación.
- La sección de Reseñas de libros.

Estas secciones se guían por los siguientes criterios generales

- **Originalidad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista deberá ser original. No se aceptarán las contribuciones que ya han sido publicadas previamente en otras Revistas.
- **Exclusividad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista será sometido a un proceso de evaluación y no podrá ser propuesto simultáneamente en otra Revista para tal fin.
- **Diversidad:** Con la finalidad de incluir a la mayor cantidad de voces distintas, se solicita a los articulistas que no envíen más de una contribución por convocatoria. En el caso de ya haber publicado en algún número de la Revista, solicitamos que no se remitan contribuciones para el volumen inmediatamente posterior.
- **Imparcialidad:** El envío del artículo debe garantizar el anonimato del proceso de evaluación, sin excepciones. El archivo propuesto para su publicación deberá prescindir de toda información directa o indirecta que pueda permitir la identificación del autor. En ese sentido, también deberán eliminarse las propiedades del archivo de texto que remitan al usuario o autor.

Requisitos generales para el envío de las contribuciones

- Los artículos deberán ser originales, exclusivos, diversos, imparciales e inéditos.
- La publicación de los artículos de investigación éditos será de carácter excepcional y por razones debidamente consideradas, justifica-

das y evaluadas por el Comité Académico de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.

- Para la postulación a la sección del *dossier*, la temática de la contribución deberá respetar el tema propuesto por la convocatoria de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.
- Para la postulación al *dossier*, deberán presentarse dentro de los plazos de tiempo establecidos en esta sección.
- Los artículos en todos los casos deberán respetar las pautas de presentación, composición y estilo de citación indicadas:
 - a. Título en idioma original;
 - b. Título en idioma inglés;
 - c. Resumen en idioma original;
 - d. Resumen en idioma inglés;
 - e. Palabras clave en idioma original;
 - f. Palabras clave en idioma inglés;
 - g. Cuerpo del trabajo;
 - h. Referencias bibliográficas.

Pautas para los Autores

Sin excepción, las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Título y subtítulo en idioma original explicando el recorte espacial y el recorte temporal (si corresponde) de la contribución.
 - Título y subtítulo de la contribución traducido al idioma inglés.
 - Un resumen que no exceda las 400 palabras, aportando información clara sobre el contenido de la contribución: tema, recorte espacial, recorte temporal, objetivo principal, marco teórico, aspectos metodológicos, pregunta de investigación, etcétera. El resumen deberá finalizar con la enumeración de 3 a 5 *palabras clave* a los efectos de indización bibliográfica.
 - Un abstract: se deberá traducir el resumen al idioma inglés y las palabras clave para presentar *keywords*.
 - Datos del autor o autora: se enviará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección

de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).

- b. Las pautas de presentación de la contribución indican la inclusión de los siguientes elementos (en este orden): *título, título traducido al inglés, resumen con palabras clave, abstract con keywords, introducción, desarrollo de los argumentos, conclusiones, referencias bibliográficas y anexos (si los hubiere)*.
- c. Idiomas: los idiomas admitidos por la Revista son: el español, el portugués, el francés, el italiano y el inglés.
- d. Las llamadas a notas se presentarán al interior del texto (no al final del mismo) siempre con un superíndice al lado de la palabra a la que hace referencia y el comentario sobre dicha palabra remitirá a una nota a pie de página.
- e. Las siglas irán en mayúsculas, previamente se mencionará su significado y se la presentará entre paréntesis (solamente la primera vez que aparezca en el texto). Por ejemplo: “Fondo Monetario Internacional (FMI)”.
- f. El estilo de citación textual y de las referencias bibliográficas requerido: Las citas textuales deben ir entrecomilladas y sin cursivas. Las citas que exceden los 4 renglones de extensión total deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecomillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente.
- g. La extensión mínima de la contribución: 8.000 palabras.
- h. La extensión máxima de la contribución: 12.000 palabras.

- i. En el caso de incluir gráficos, tablas, otros: deberán presentarse intercalados en el texto, con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. Deberán presentarse debidamente enumerados y sus datos deberán ser editables. Debe informarse la fuente en todos los casos y garantizarse de que sean de libre uso.
- j. En el caso de imágenes, se deberán presentar con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. El formato de las imágenes podrá ser: extensión jpg, en grises, con una resolución de 300 dpi en tamaño real.
- k. En el caso de incorporar Anexo/s: deberán numerarse en orden creciente.

Las citas bibliográficas

Las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). Las citas textuales podrán ser:

- a. **Menores a 4 renglones:** deberán presentarse en línea de continuidad al texto central, encomilladas y sin cursivas. Por ejemplo:

Los procesos estudiados pueden envidenciar un clima de época. En palabras de García Delgado, “tres puntos de inflexión pueden indicarse como ‘síntomas’ de los acontecimientos singulares a los que quisiéramos referirnos cuando hacemos alusión a lo que proponemos denominar el cambio epocal.” (2014: 25).

- b. **Mayores a 4 renglones:** deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecomillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Por ejemplo:

En la misma línea, Repetto señala que, hasta que no cobraron fuerza los procesos descentralizadores latinoamericanos, el territorio (en particular el local) era visualizado más bien como un simple dato administrativo en el cual, quienes allí habitaban, recibían de modo pasivo los servicios y programas fiscales decididos y gestionados desde el nivel central del Estado. El autor menciona además lo siguiente:

La descentralización llamó entonces la atención sobre este potencial divorcio entre “problemas” y “soluciones”, pero también, aunque más tardíamente respecto de los orígenes de los procesos descentralizadores, comenzó a mostrar la importancia de atender a las relaciones intergubernamentales (2009: 174-175).

Las Referencias bibliográficas

Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente, en orden alfabético por apellido del autor/a. Por ejemplo:

- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castell, R. (2010). *Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*. Turín: Institut Di Tella/Cátedra UNESCO/Siglo XXI.
- CEPAL (1992). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integral para el desarrollo*. Santiago: Publicaciones de la CEPAL-PNUD.
- Colombo, A. (2011). *La cuestión del tiempo en la teoría política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Feletti, R. (2013). El repunte de la economía. *Aciertos y Límites de la Política Económica. Observatorio de Coyuntura Económica. UNTREF* Núm. 8. 10-24.
- Ferrer, A. (2004). *La densidad nacional*. Buenos Aires: Ci-Capital Intelectual.

Pautas para los Autores para el envío de Reseñas de libros

Las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Las pautas de presentación consisten en presentar la contribución con los siguientes elementos (en este orden): *imagen de la tapa del libro reseñado; título completo del*

libro; editorial, ciudad y año de edición; número de edición, cantidad de páginas totales del libro e ISBN; traducción al idioma inglés de dicha información; autor o autora de la reseña de libro; palabras clave y keywords; reseña propiamente dicha.

- b. Datos del autor o autora: se presentará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).
- c. La extensión mínima de la contribución: 2.000 palabras.
- d. La extensión máxima de la contribución: 4.000 palabras.

Formato del archivo

Tipografía: se requiere Times New Roman.

Tamaño de letra:

- 12 puntos para títulos y textos.
- 11 puntos para las citas textuales mayores a 4 renglones.
- 10 puntos para las notas a pie de página.

Párrafos: deberán estar justificados, con sangría en la primera línea, interlineado sencillo y sin dejar líneas vacías entre párrafo y párrafo.

Páginas: con márgenes izquierdo, derecho, inferior y superior de 3 cm.

Archivo: guardado con el título de la contribución en formato DOC o RTE.

Envíos de las contribuciones

- La contribución deberá ser enviada por correo electrónico a la siguiente dirección: revistaeypp@flacso.org.ar
- En un archivo aparte en formato DOC o RTE se deberá enviar por mail el Curriculum Vitae (CV) abreviado del autor o de la autora. La extensión del mismo no deberá superar los 15 renglones y deberá ser presentado en un único párrafo.

- Se deberá completar una cesión de derechos (autorización) con los datos de la contribución, los datos del autor o autora y firmar la misma. Importante: la firma no podrá ser escaneada o digital, deberá ser original (sin excepción). La cesión de derechos (autorización) deberá enviarse en un sobre cerrado a nombre de la *Revista Estado y Políticas Públicas* a la oficina entepiso del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina (Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina).

Proceso de evaluación de las contribuciones

- a. **Debida recepción:** los autores deberán enviar sus contribuciones teniendo en cuenta las pautas indicadas, cumplimentando los requisitos antes mencionados y enviando la contribución dentro de los plazos de tiempo (si corresponde).
- b. **Proceso de evaluación interna y externa:** la aprobación de las contribuciones estará a cargo del comité editorial que usará como criterio para su decisión los resultados de los dictámenes aportados por evaluadores externos. Para un mejor proceso de dictaminación, la información sobre los autores y sobre los dictaminadores guardará un estricto anonimato. De este modo, las contribuciones quedarán sujetas a la evaluación de pares y referato “doble ciego”.
- c. **Comunicación:** el comité editorial en un plazo no mayor a dos meses comunicará a los autores el resultado de los dictámenes recibidos y la decisión de publicar, o no, la contribución.

Política editorial

- a. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las contribuciones enviadas y no publicadas.
- b. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las ideas, opiniones, comentarios, posicionamientos, posturas, contenidos, etcétera, de los autores en las contribuciones publicadas, puesto que se consideran de propiedad exclusiva del autor o autora de la contribución.

NOTAS DE COPYRIGHT

La *Revista Estado y Políticas Públicas* y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta revista no puede utilizarse con fines comerciales.

DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD

Los nombres y direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

DATOS DE CONTACTO

Revista Estado y Políticas Públicas

Área Estado y Políticas Públicas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.

Oficina del 2do piso

Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN

Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina.

Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar

Teléfono: (54) (11) 5238-9361

Página WEB: <https://revistaeypp.flacso.org.ar>



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.

