



FLACSO
ARGENTINA

REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 18, Año X, mayo-septiembre de 2022

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 Nº 18, Año X, mayo – septiembre de 2022.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.



Director
Mg. Luis Alberto Quevedo



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.

COLABORADORA DE EDICIÓN

Agustina Gradin

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

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.

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

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

Repositorios

Samanta Tello, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

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.

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 18 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que auguramos se constituirá paulatinamente en un espacio que construiremos entre 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 contribuya 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 18 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	13
El Poder Judicial y la necesidad de su transformación. <i>De los Golpes Militares al Lawfare.</i> Por Daniel García Delgado	
DOSSIER	17
Reflexiones en torno al rol del Poder Judicial, Derechos y Políticas Públicas. Coordinadora: Laura Coelho	
Reformas necesarias para un sistema de justicia más igualitario y participativo. Por Alejandra Gils Carbó	19
Justicia y Sociedad: <i>Sobre el acceso a la justicia y la transformación pendiente del Poder Judicial.</i> Por Laura Coelho	35
La justicia patriarcal y el desafío de una reforma feminista. Por Flora Sofía Acselrad	45
El desafío pendiente de la democracia: <i>Repensar la cárcel desde una perspectiva integral de políticas públicas.</i> Por Lucía Gallagher y Larisa Zerbino	57
El Poder Judicial y las Políticas Públicas en los casos de vivienda. <i>Avances y desafíos actuales.</i> Por Sebastián Tedeschi y Sofía Pochat	77
La cuestión judicial argentina: <i>Apuntes para su discusión.</i> Por Raúl Eugenio Zaffaroni	103
ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN	119
Research Articles	
Transversalización de la perspectiva de género en las estrategias REDD+ de México: <i>Un análisis crítico.</i> Por Florencia Cicchini, Bárbara Ayala-Orozco, Elena Lazos-Chavero y Ericka Fosado Centeno	121

Avaliação da qualidade de Serviços Públicos: <i>A percepção dos usuários dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).</i>	145
Por Leander Luiz Klein, Marcelo Gorski de Matos, Breno Augusto Diniz Pereira e Kelmara Mendes Vieira	
Políticas Educativas de uso de TIC en la Argentina durante las dos últimas décadas. (2010-2018)	167
Por Luciana Rita Tourn	
Ausencias, intermitencias y límites:	185
<i>Una aproximación a las acciones estatales en la Argentina para la reducción de la brecha digital de las Personas con Discapacidad.</i>	
Por Mauro Soto	
Demandas, protestas y pandemia en la Argentina.	209
<i>Un análisis de la conflictividad social durante los dos primeros años de gestión del gobierno de Alberto Fernández</i> (2020-2022)	
Por Agustina Gradín, Verónica Soto Pimentel y Matías Reiri	
RESEÑA DE LIBRO	233
<i>Book Reviews</i>	
Forni, P. y Salas, M. (Compiladores). (2020). <i>Floreal Forni: Aportes a la investigación social en la Argentina.</i> Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.	235
Por Julia Mondini	
SOBRE LES AUTORES	241
<i>About the Authors</i>	
CONVOCATORIA: NÚMERO XIX	247
<i>Call for contributions</i>	
Tema del Dossier: Geopolítica y guerras híbridas. Consecuencias para la Argentina y América Latina. Una mirada desde el sur.	
Coordinadora: María Cecilia Míguez.	
Fecha límite: 01 de junio de 2022.	
NORMAS DE PUBLICACIÓN	255
<i>Author Guidelines</i>	

Editorial

El Poder Judicial y la necesidad de su transformación.

De los Golpes Militares al Lawfare

Nunca fue tan evidente la necesidad de encarar la transformación del Poder Judicial como en la actualidad. Uno de los poderes del Estado que en la última etapa del ascenso del neoliberalismo tardío, el gobierno de los CEOs, fue clave para facilitar los ‘golpes blandos’ en América Latina a través del *lawfare*. Este no sólo estuvo considerado como la intervención judicial para transformar en delinquentes a los adversarios políticos. Por eso, a las inquietudes ya existentes sobre lo que era caracterizado como un defecto funcional endémico del Poder Judicial –lentitud, burocracia, costos excluyentes, igualdad formal– el *lawfare* constituye en realidad un pilar del sistema que tiene como objetivo principal facilitar la utilización del Poder Judicial como instrumento de control social y de dominación. Asimismo, modifica el Estado de Derecho y genera doctrinas para encarcelar opositores sin la debida defensa en juicio.

En Brasil, el ‘Lava Jato’ del ex juez Sergio Moro no sólo sirvió para encarcelar a Inácio “Lula” Da Silva –el candidato que seguramente iba a triunfar en las siguientes elecciones–, sino que finalmente le permitió a Jair Bolsonaro acceder al poder y judicializar a parte de la burguesía brasileña que los Estados Unidos veía problemática por ser competitiva hasta con sus propias licitaciones y empresas. Fue cuando un aeropuerto de Miami fue ganado por una licitación brasileña; cuando los aviones de Embraer eran competitivos con los Boings norteamericanos y canadienses,

o cuando el *lawfare* cierra su doble acción de pinzas. También cuando en la Argentina la operación de los ‘Cuadernos Gloria’ –hoy demostrado como parte de una construcción de organismos de inteligencia– sirvió para imputar a empresarios que podían competir en obras de infraestructura locales que obstaculizaban a las empresas trasnacionales recomendadas por el Banco Mundial y que, por lo tanto, podían privatizarse a bajo costo.

En realidad, el Poder Judicial actuó conforme al poder real de clase y con los mismos objetivos que tuvieron los golpes militares del pasado: para desestructurar los sujetos populares, para desindustrializar y endeudar. Como bien lo señala Alejandra Gils Carbó en el *dossier* que aquí presentamos sobre la situación en la Argentina “que proviene de la demanda por una democratización de la justicia, en cuanto ciertos sectores consideran que de los tres poderes del Estado, (el Poder Judicial) es el que menos ha transformado su estructura y sus prácticas desde la consolidación de la democracia a partir del ‘83. En ese sentido, priman los cuestionamientos sobre la sumisión de las y los magistrados y funcionarios más jerárquicos a los dictados del poder económico o político. Dicha preocupación escaló hacia una relevancia de primer orden cuando el uso abusivo de la coacción estatal por parte de fiscales y jueces pasó a erigirse como una herramienta estratégica para la persecución de funcionarios y líderes políticos y sociales. Ese accionar asumió la modalidad de una estrategia coordinada desde

las más altas esferas del poder político en articulación con ciertos medios de comunicación para el ejercicio de la violencia estatal mediante la actuación de agentes de inteligencia, el ejercicio de prácticas ilegales como el espionaje y las delaciones premiadas ilícitamente con el fin de darle un ropaje de legalidad a la coacción y la privación ilegítima de la libertad de adversarios políticos o funcionarios renuentes al sometimiento” (Gils Carbó, 2022). Así, en esta última década se pasó de los golpes militares al *lawfare*, es decir, el cambio de los uniformes por las ‘togas’. Un cambio de actores y de “ropajes”, pero que supo mantener prácticamente la misma funcionalidad.

Es también una necesidad de la transformación del Poder Judicial el recurso permanente a la judicialización de los actos de gobierno con que actúan los partidos opositores y, asimismo, de los poderes de supervisión de constitucionalidad de la Corte Suprema que se saben y se piensan por encima de todo poder democrático. Un poder que en la Argentina estuvo vinculado al fuerte peso económico y político del sector exportador tradicional que ha condicionado el proceso de industrialización y de toda política que pueda ser vista como un riesgo a sus rentas extraordinarias. Por ejemplo, si el Gobierno actual requiere retenciones para poder desdoblar los precios internacionales de los costos locales y asegurar la comida a gran parte de la población, estas deben ser aprobadas por el Congreso donde seguramente recibirá el rechazo opositor; pero, al mismo tiempo, se da la posibilidad de que cualquier juez de primera instancia pueda dictar medidas suspensivas si se consideran esas políticas como peligrosas para estos intereses fácticos. Es importante aclarar esta naturaleza sistémica sobre todo frente a esas visiones ingenuas que predominaron en los comienzos del Frente de Todos, que consideraban que la reforma de la justicia sería como una suerte de autodepuración por sus mejores hombres. Pues no. Ese poder sigue actuando de la misma manera.

Y es sabido que no se trata de un fenómeno meramente local, sino que ha sido empleado a nivel regional en aquellos países donde se pretendía imponer un viraje hacia una política económica neoliberal, tal como aconteció en Brasil, Honduras, Paraguay Ecuador, Bolivia y en la Argentina principalmente. Por lo tanto, un desafío para el nuevo progresismo democrático es encarar la transformación y la democratización del Poder Judicial. Porque de lo contrario, seguirán actuando en favor de un poder invisible que, en nombre de la constitucionalidad, la República y/o de la transparencia se contrapondrán a la democracia, al pueblo y a la misma Constitución Nacional.

¿Qué ley o decreto que afecte intereses dominantes caerá bajo la judicialización y la apelación a cautelares (como la que declaró de derecho público el acceso a internet)? ¿Cuántos procesos judiciales han caído en el “Triángulo de las Bermudas”? Es decir, la Justicia Federal de Comodoro Py, un extremo de burocratización donde todo desaparece, se estanca o deja de existir. O de una Corte Suprema que puede detener e involucionar cualquier medida transformadora en favor de las mayorías. De hecho, las Cortes Supremas de nuestras Constituciones del siglo XIX fueron prácticamente “calcadas” de la Constitución norteamericana, la cual fue concebida como un poder conservador para contrabalancear el poder popular democrático y el presidencialismo (Mouffe, 2009)¹.

-
- 1 Esta posición la sostiene Chantal Mouffe en la tradición republicana. Véase: Mouffe, Ch. (2009). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. Véase también el reciente trabajo de Woldron, J. (2018). *Contra el Gobierno de los jueces. Ventajas y desventajas de tomar decisiones por mayoría en el Congreso y en los tribunales*. Buenos Aires: Siglo XXI. Este libro es el más lúcido embate existente contra el control judicial: el poder

Como señala uno de los autores del *dossier* que aquí presentamos, Raúl Eugenio Zaffaroni (2022), las maniobras de “*lawfare*” no se interrumpieron con el cambio de gobierno. Con la dictadura caída, también caía el aparato de poder. Acá el aparato de poder son personajes del Poder Judicial que continúan: una Corte Suprema que no hace nada y los medios de comunicación que siempre hacen lo mismo. Sólo parece haberse cortado los espías. Hay una gran parte de ese aparato de poder que se mantiene y en estos dos años “(n)o se hizo nada por intentar modificar ese aparato de poder. Y los que se quedaron se fortalecieron. Se sintieron invulnerables.”²

Sobre la situación actual del Consejo de la Magistratura después del fallo dictado por la Corte, esta ha legislado y lo que hizo no se puede hacer. La Corte le dio vigencia a una Ley derogada. Al respecto, Zaffaroni afirma: “La Corte tiene un poder anti-republicano. Hay tres personas que tienen el control de la constitucionalidad y ahora también van a tener el control del Consejo de la Magistratura” (2022). Para iniciar un proceso de cambio organizacional que lograra un viraje en las prácticas inveteradas, excluyentes e ineficientes, debíamos trabajar buscando *no reproducir lo que venía dado*, de manera *participativa* y no *endógena*, mediante *políticas y acciones anticíclicas* que enfrentaran la ineficiencia y la selectividad del sistema judicial hegemónico

tomando como un eje principal la capacitación. En tal caso, ¿cuáles son los diagnósticos, de su realidad y proyecto de transformación, que van desde la Corte Suprema hasta el Ministerio Público, la descentralización y la democratización del mismo?

En ese sentido, el *dossier* de este número encara a través de prestigiosas/os autoras/es distintos aspectos de un proyecto de transformación de la justicia como uno de los desafíos de la crisis de la democracia liberal en la Argentina y para la nueva ola progresiva que se va insinuando en nuestra región. Es decir, promover una visión multi-dimensional del derecho. Como lo señala Gils Carbó en este *dossier*: “Entendemos que una manera diferente –y transformadora– de abordar los conflictos jurídicos demandaría a recurrir a una *visión multidimensional del derecho* que ponga en diálogo los procesos sociales, la economía política y el acceso a la justicia y –desde esa óptica– redefina el *acceso a la justicia* como el *acceso a la justicia social*” (2022). Porque sin justicia conmutativa tampoco hay justicia distributiva, vale decir, no hay vida buena ni mayor igualdad, ni oportunidades para las y los jóvenes para aspirar a una sociedad y un mundo mejor.

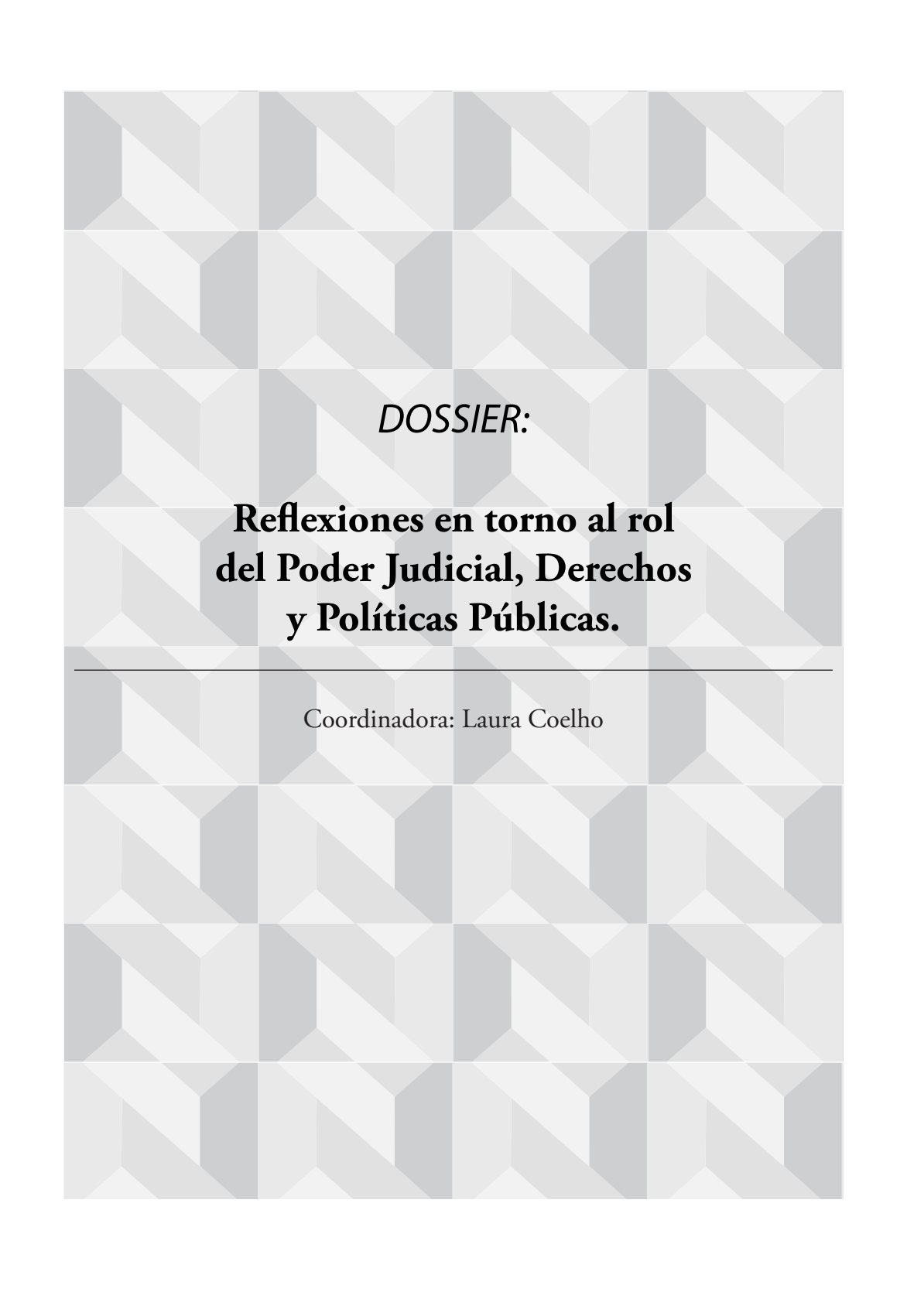
Este número de la *Revista Estado y Políticas Públicas* propone un *dossier* que invita a reflexionar en torno al rol del Poder Judicial y su vínculo con los derechos y las políticas públicas. Temas que sin duda revisten gran actualidad como complejidad. Es por ello que este *dossier* no hubiera sido posible sin la coordinación de la Profesora e Investigadora Laura Coelho. Agradecemos muy especialmente por el excelente trabajo que ha realizado en convocar a las y los autores cuyas contribuciones componen este *dossier*, 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 ex-

de los jueces de invalidar una ley por ir en contra de la constitución. Jeremy Woldron es un crítico vehemente de este poder, en especial cuando no admite la posibilidad de refutación legislativa.

- 2 Zaffaroni, R. E. (2022). *Pensamiento Nacional*. Revista de actualidad difusora del pensamiento nacional. 05-04-2022. Disponible en: <https://pensarnacional.com.ar/rosca/zaffaroni-no-se-hizo-nada-por-intentar-modificar-el-aparato-de-poder-judicial-y-mediatico/>

cepcionalidad de este contexto que nos toca atravesar. Agradecemos por lo tanto a Flora Sofía Acselrad, Laura Coelho, Lucía Gallagher, Alejandra Gils Carbó, Sofía Pochat, Sebastián Tedeschi, Raúl Eugenio Zaffaroni y a Larisa Paula Zerbino. Y a Bárbara Ayala-Orozco, Florencia Cicchini, Breno Augusto Diniz Pereira, Ericka Fosado Centeno, Marcelo Gorski de Matos, Agustina Gradín, Leander Luiz Klein, Elena Lazos-Chavero, Kelmara Mendes Vieira, Matías Reiri, Mauro Soto, Verónica Soto Pimentel y a Luciana Rita Tourn por sus contribuciones sobre distintos temas actuales que se presentan en la sección “Artículos de investigación”. Finalmente, agradecemos a Julia Mondini por los aportes ofrecidos en su interesante reseña de libro.

Daniel García Delgado
Buenos Aires, abril de 2022



DOSSIER:

**Reflexiones en torno al rol
del Poder Judicial, Derechos
y Políticas Públicas.**

Coordinadora: Laura Coelho

Reformas necesarias para un sistema de justicia más igualitario y participativo

Necessary reforms for a more egalitarian and participatory justice system

Por Alejandra Gils Carbó*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2022

Fecha de Aceptación: 03 de abril de 2022

RESUMEN

El artículo de investigación se propone examinar los ejes principales de las problemáticas que inciden para que el funcionamiento del servicio de justicia no logre brindar las prestaciones que la ciudadanía requiere. Con ese fin, describe un modelo de actuación dominante o hegemónico y analiza la incidencia que han tenido ciertos actores sociales para torcer ese rumbo produciendo cambios transformadores. Asimismo, identifica una matriz de pensamiento jurídico que modela y reproduce el sistema instituido, así como los obstáculos que de aquella se derivan para el acceso a la justicia de los sectores desprotegidos de la sociedad. Este trabajo se enfoca en la creación de dispositivos adecuados para revertir dicho *déficit* y puntualiza dos aspectos centrales para una reforma capaz de modificar condicionantes estructurales: revertir el predominio excluyente de la delegación policial en materia de in-

vestigación en materia penal y la dominación patriarcal ejercida desde una alianza entre un sistema de justicia y un poder económico dirigido por hombres.

Palabras clave: *Reforma Judicial, Sistema Acusatorio, Acceso a la Justicia, Justicia y Patriarcado, Poder Económico y Patriarcado, Dominación Patriarcal.*

ABSTRACT

The research article intends to examine the main axes of the problems that affect the operation of the justice service fails to provide the benefits that citizens require. To that end, it describes a dominant or hegemonic model of action and analyzes the incidence that certain social actors have had to twist that course, producing transformative changes. Likewise, it identifies a matrix of legal thought that models and reproduces the instituted system, as well as the obstacles that derive from it for

* Abogada. Master en Economía Política Argentina por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Directora de la Carrera de Derecho del Instituto Universitario Madres de Plaza de Mayo. Ex Procuradora General de la Nación. Docente en Derechos Humanos y Derecho Económico y Profesora de la Diplomatura Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Correo electrónico: carreradederechoiunma@gmail.com

access to justice for the unprotected sectors of society. The work focuses on the creation of adequate devices to reverse said deficit and points out two central aspects for a reform capable of modifying structural conditions: reversing the excluding predominance of the police delegation in matters of investigation in criminal matters and the patriarchal domination exercised from a alliance between a justice system and an economic power run by men.

Keywords: *Judicial Reform, Adversarial System, Access to Justice, Justice and Patriarchy, Economic Power and Patriarchy, Patriarchal Domination.*

Introducción

En los últimos años, el reclamo social y político sobre la necesidad de una reforma judicial se ha constituido en una de las temáticas que ocupa un lugar prioritario en el debate público. Sin embargo, el descontento de la ciudadanía ante la inoperancia del Poder Judicial para resolver satisfactoriamente los conflictos jurídicos, tanto sencillos como complejos, es de larga data. Los *déficits* que se atribuyen al sistema judicial podrían agruparse en torno a dos categorías de mayor relevancia. Por un lado, las disfunciones ya consideradas endémicas sobre la ineficiencia e ineficacia del servicio de justicia, entre las que se destaca la lentitud y el costo de los procesos, la prevalencia de una burocracia indiferente a las asimetrías sociales ante la cual la declamada igualdad ante la ley deja de ser una meta a alcanzar, los obstáculos para un acceso efectivo a la justicia respecto de ciertos grupos o sectores sociales postergados, la incapacidad del sistema de justicia penal para abordar delitos complejos vinculados al crimen organizado, entre otros. Por otro lado, existe un clamor que proviene de la demanda por una democratización de la justicia, en cuanto ciertos sectores consideran que de los tres poderes del Estado es el que menos ha transformado su estructura y sus prácticas desde la consolidación de la democracia a partir

del '83. En ese sentido, priman los cuestionamientos sobre la sumisión de las y los magistrados y funcionarios más jerárquicos a los dictados del poder económico o político. Dicha preocupación escaló hacia una relevancia de primer orden cuando el uso abusivo de la coacción estatal por parte de fiscales y jueces pasó a erigirse como una herramienta estratégica para la persecución de funcionarios y líderes políticos y sociales. Ese accionar asumió la modalidad de una estrategia coordinada desde las más altas esferas del poder político en articulación con ciertos medios de comunicación para el ejercicio de la violencia estatal mediante la actuación de agentes de inteligencia, el ejercicio de prácticas ilegales como el espionaje y las delaciones premiadas ilícitamente con el fin de darle un "ropaje" de legalidad a la coacción y la privación ilegítima de la libertad de adversarios políticos o funcionarios renuentes al sometimiento. Sabido es que no se trata de un fenómeno meramente local, sino que ha sido empleado a nivel regional en aquellos países donde se pretendía imponer un viraje hacia una política económica neoliberal, como aconteció en Brasil, Ecuador, Bolivia y en la Argentina principalmente. Desde esta segunda perspectiva, no sólo se trataría de mejorar el servicio de justicia, sino de preservar el libre juego de las fuerzas democráticas.

Como intentaremos mostrar a continuación, si bien las dos categorías de cuestionamientos señalados pueden merecer enfoques diversos y el desarrollo de políticas específicas, lo cierto es que están imbricados en la consecución de un mismo objetivo. Dicho de otra manera, lo que es caracterizado como un defecto funcional endémico –lentitud, burocracia, costos excluyentes, igualdad formal– constituye en realidad un pilar del sistema que tiene como objetivo principal facilitar la utilización del Poder Judicial como instrumento de control social y dominación. Para abordar el tema propuesto sobre las posibles vías de reforma idóneas –dentro de las limitaciones del

presente artículo de investigación— un primer paso necesario es el de esbozar un diagnóstico a partir del cual se puedan señalar algunos ejes principales que entendemos habría que atender para sanear progresivamente el sistema judicial.

1. El modelo judicial hegemónico y sus fisuras

Una primera aproximación al tema nos requiere discernir entre el modelo judicial dominante o hegemónico y lo que podríamos denominar las *fisuras* producidas en ese modelo en determinados momentos históricos. El examen de ese antagonismo nos aportará una clave a la hora de pensar en reformas transformadoras, en tanto conviene analizar cuáles fueron los contextos que produjeron cambios efectivos en la dinámica y en la actuación de los tribunales dignos de consideración.

Históricamente el Poder Judicial se ha comportado como un poder del Estado con escasa independencia. Fue integrado desde sus inicios por miembros de las clases dominantes para sostener un modelo de país comprometido con esos intereses. Como señala Sarrabayrouse (2011), la posterior incorporación de magistrados y funcionarios provenientes de sectores medios de la población no modificó esa fuerte identificación con las elites de la oligarquía argentina, en tanto dicho proceder resultaba el más adecuado para eludir cualquier amenaza a su estabilidad y al buen pasar en el ejercicio del cargo y sus privilegios. En la Argentina el bloque social dominante se constituyó bajo la hegemonía de una clase terrateniente estrechamente vinculada al gran capital comercial y financiero, local e internacional, predominando la entrega de la tierra a pocas familias en grandes extensiones mediante ventas o donaciones. Señala Arceo (2003) que la política comercial y de inmigraciones fueron enderezadas hacia el objetivo de reducir los costos de la producción agraria determinando un proceso de acumulación totalmente distin-

to; en cambio, en los Estados Unidos y Canadá, el Estado planificó las reglas del acceso al suelo favoreciendo el predominio de la explotación familiar y generando alianzas de clases de modo que los intereses inmediatos del capital agrario resultaran subordinados a las exigencias de la ampliación y diversificación de la estructura industrial. En la Argentina, la inmigración masiva no tuvo acceso a las tierras al preservarse intacto el régimen del latifundio que beneficiaba a las familias más poderosas, concentrando aún más la propiedad a través de la mal llamada “conquista del desierto” en la zona patagónica (1878-1885), dado que las tierras no estaban desiertas sino pobladas de nativos que fueron desplazados o asesinados. En general, los países de América Latina se caracterizan por la heterogeneidad del bloque dominante, con fuerte peso económico y político del sector exportador, elevada extranjerización de la economía y reducida autonomía relativa del Estado para dirigir la inversión y sancionar la fuga de capitales. En la Argentina, el fuerte peso económico y político del sector exportador tradicional ha condicionado el proceso de industrialización y de toda política que pueda ser vista como un riesgo a sus rentas extraordinarias.

El rol de la Corte Suprema de la Nación en esas disputas se advierte en el aval proporcionado mediante acordadas a los Golpes de Estado de 1930 y 1943 sentando un precedente apto para proporcionar avales futuros, así como se negó a reconocer la validez de las nuevas leyes laborales y a tomar juramento a los jueces con motivo de la creación de los tribunales del trabajo en 1944, lo que en definitiva motivó la destitución de los miembros del superior tribunal (Palacios, 2013). El último Golpe de Estado en nuestro país en 1976 también gozó de la cobertura proporcionada por estos rasgos estructurales del sistema de justicia. El avance del proceso de juzgamiento de las graves violaciones a los Derechos Humanos cometidas por la dictadura cívico-militar fue

dejando al descubierto la complicidad de jueces, fiscales y defensores con las autoridades civiles y militares que dirigieron el terrorismo de Estado. Dicha complicidad constituyó el punto más álgido en el apartamiento a los valores democráticos, cuando fiscales y jueces convalidaron —con diversos grados de participación u omisión— las graves violaciones a los Derechos Humanos implementadas por la dictadura mediante detenciones arbitrarias, desaparición de personas, tortura y el robo de cientos de bebés. En estos períodos jamás los jueces hicieron uso del control de constitucionalidad para revertir actos legislativos o de gobierno contrarios al Estado constitucional de Derecho. Por el contrario, cualquier intromisión de esa naturaleza fue fustigada desde los fallos de las sucesivas Cortes condenando el llamado *gobierno de los jueces*, con el fin de desalentar el ejercicio de una función básica atribuida a los magistrados como es la de velar por la efectiva vigencia de la Constitución y los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Durante todos esos años, y hasta el presente, el Poder Judicial ha ejercido sobre sus integrantes una *violencia simbólica* (Bourdieu, 2006) a través de diversas acciones que procuran la reproducción cultural de un modelo hegemónico de justicia. Una violencia que impone los límites de los que no es posible correrse o pensar más allá y que se imparte cada día mediante instrucciones concretas, en general informales, o a través de prácticas que en ocasiones parecen absurdas —pero no lo son— porque buscan naturalizar ciertos comportamientos y valores, como los que refuerzan estereotipos e instauran un principio de igualdad aséptica ante las asimetrías de poder. Así se forman los agentes judiciales reproductores de las desigualdades del mercado y de la sociedad sin que ello se perciba como un *déficit* de la función. El instrumento predilecto de este sistema es la *burocracia*, en tanto conduce a la repetición, a la estandarización del trabajo judicial para que no se vea impregnado de ele-

mentos emocionales, subjetivos o ideológicos. Para esta forma de ver las cosas, cualquier tendencia a sensibilizarse con la situación singular de grupos vulnerables o la preocupación ante necesidades sociales emite por sí sola una señal de alerta en los ámbitos del Poder Judicial hegemónico. El deseo de *pertenecer*, de escalar posiciones en cargos bien remunerados, las frecuentes relaciones promiscuas entre magistrados, funcionarios y trabajadores judiciales con abogados de grandes estudios jurídicos —especialmente a través de las cátedras universitarias— van modelando una ideología adecuada a los perfiles profesionales deseados por los sectores dominantes. De esa violencia simbólica a la violencia institucional hay un solo paso: el disciplinamiento es aplicado por los magistrados de la propia institución a aquellos pares que pongan en tela de juicio alguno de esos pilares. La manifestación más extrema de ese proceder es el impulso de causas penales contra fiscales o jueces pretendiendo criminalizar conductas que no son delito.

Sin embargo, nuestra historia registra dos sucesos que lograron introducir fisuras a este esquema de poder con capacidad de producir transformaciones en su dinámica de manera permanente, aunque no predominante. Me refiero, por un lado, al *activismo por los derechos sociales* surgido a partir de la incorporación de las convenciones internacionales de Derechos Humanos y Derechos Económicos Sociales y Culturales a nuestra Constitución Nacional en la reforma de 1994¹. Estos instrumentos am-

1 El artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional atribuyó jerarquía constitucional a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos

pliaron el elenco de derechos fundamentales básicos de las personas otorgándoles la categoría de exigibles a los derechos sociales y sujetaron a los Estados adherentes al deber de crear herramientas jurídicas ágiles y efectivas para su reconocimiento –como el amparo individual y colectivo– a la vez que aceptaron someterse a la jurisdicción y supervisión de organismos y tribunales internacionales de protección de Derechos Humanos. Con ese sostén, se generó un activismo de las organizaciones sociales y asociaciones civiles que puso el foco en los grupos postergados, buscando el aumento de la inclusión y el avance de las políticas públicas en beneficio de los sectores más desfavorecidos de la sociedad a través de acciones judiciales colectivas o individuales. Estas nuevas formas de litigio suscitaron un mayor compromiso de un gran sector de magistrados y agentes judiciales con los sectores más débiles de la sociedad que se expresó en el dictado de sentencias que permitieron mejorar la vida de personas o grupos de personas. Los jueces se comprometían con las políticas públicas y las hacían marchar allí donde el Estado estuvo ausente. En palabras de Abramovich y Courtis (2006), se desarrolló un nuevo *Derecho de desigualdades* que compele a los Estados a trabajar en la equiparación o compensación de grupos desaventajados, asignándoles un trato diferente para mejorar su situación.

La segunda gran fisura que se introduce en la justicia dominante se suscitó a partir del activismo por el fin de la impunidad en

las causas por delitos de Lesa Humanidad cometidos por el terrorismo de Estado. Ante la potencia del proceso de Memoria, Verdad y Justicia impulsado por las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, sobrevivientes, familiares de las víctimas y organismos de Derechos Humanos se activa el juzgamiento de los autores y responsables de graves violaciones de derechos humanos cometidas a partir del Golpe de Estado de 1976 que constituían delitos imprescriptibles. El proceso de Verdad y Justicia en la Argentina es un modelo reconocido a nivel mundial porque luego de treinta años del Golpe de Estado cívico-militar fueron los tribunales ordinarios –y no comisiones especiales, ni tribunales internacionales o *ad hoc*– los que juzgaron a los responsables directos y políticos de los crímenes de lesa humanidad. Ello fue posible porque hubo magistradas y magistrados que afrontaron la enorme responsabilidad de hacer realidad este cambio de signo de la historia, llevaron adelante las investigaciones produciendo las pruebas sobre hechos ocurridos varias décadas atrás y así hicieron realidad una política de Estado que fue el resultado de un enorme consenso social y de la lucha sostenida por las víctimas y sus familiares.

En ambos casos, dichas transformaciones no emergieron del seno del Poder Judicial, sino que fueron impulsadas por las organizaciones sociales y de Derechos Humanos, las que presentaron los casos ante los tribunales y los impulsaron recurriendo a técnicas de litigio estratégico. Estas modalidades de justicia participativa a través de la cual los actores sociales se involucraron y militaron los procesos judiciales en conjunto con las y los agentes judiciales asignados a las causas generó un cambio interno en el sistema judicial de mayor compromiso con la protección de los Derechos Humanos y sociales de signo contrario al sistema judicial hegemónico; unos al servicio de las personas, otros al servicio del poder.

Económicos Sociales y Culturales (1966), la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” (1969), la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), entre otros instrumentos que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

2. El pensamiento jurídico dominante

El modelo judicial hegemónico se nutre de otro factor exógeno que opera como un germen que produce y reproduce un estado de cosas. A ese factor lo identificaremos como *el pensamiento jurídico dominante*. Éste impera en la enseñanza universitaria, en la doctrina de los autores y, por reflejo, en la jurisprudencia de los tribunales. Se trata de una mirada jurídica que se caracteriza por ser *unidimensional*, es decir, centrada exclusivamente en el estudio y análisis de las herramientas del Derecho, las instituciones y las leyes. Vale decir, es una visión esencialmente positivista y abstracta que desconoce las particularidades geográficas, sociales y culturales en que suscitan los conflictos vinculados a la legalidad. De este modo, la *visión unidimensional* elude considerar los escenarios sociales, las necesidades humanas reales, los contextos socioeconómicos en los que se producen los fenómenos jurídicos y, por lo tanto, omite atender a la situación local y regional. Constituiría un error pensar que los *déficits* del sistema judicial surgen solamente de su seno: la formación jurídica que se imparte en la gran mayoría de las universidades de derecho parte de una matriz tan abstracta que a los jueces y agentes judiciales les cuesta abordar los casos considerando la desigualdad social propia de la región, pese a la cantidad de estándares legales y convencionales que así lo exigen. Rodríguez Garavito (2011) advierte sobre una tendencia que encuentra muy difundida en los estudios académicos en América Latina de adoptar los modelos de legislaciones y la doctrina desarrollada en los países centrales con problemáticas sociales diversas, a la vez que se eluden los grandes conflictos sociales y jurídicos locales. Fortunato Mallimaci (2017) encuentra una razón propiciatoria a ese denominador común en la incidencia que han ejercido en la región las teorías clásicas de la modernización; aquellas basadas en el programa cultural de la modernidad capitalista construido en Europa pensando que dominaría

América Latina. Según el autor, la perspectiva de que esa matriz central absorbería una multitud de formaciones culturales y sociales con la potencia de un proyecto homogeneizante —encarnado en la máxima sarmientina del siglo XIX *civilización o barbarie*— constituyó el programa adoptado por los sectores de la elite locales. Como contrapartida, los movimientos sociales y los actores políticos e intelectuales cercanos a la cultura popular serían los que impulsan la reconstrucción de multiplicidad de programas culturales que contrasten esas dominaciones económicas, de género, patriarcales, culturales y sociales de largo plazo de burguesías locales y sus regímenes sociales de acumulación asociados al capital, primero agrario e industrial, luego transnacional, y hoy financiero mundial. Mallimaci coincide con Eisenstadt (2013) en la noción de *modernidades múltiples*, en contraste con el criterio clásico de la modernidad que prevaleció largo tiempo en el discurso académico. Según estos autores, en el trasvasamiento de lo europeo a lo local predominó un énfasis en la jerarquía, en lugar de la igualdad metafísica de origen religioso. Así hallan un hilo conductor entre la formación de sociedades como las latinoamericanas —donde la noción de jerarquía ha impregnado desde la colonia a las relaciones sociales— y los consecuentes *déficit* en relaciones económicas distributivas que fueron las modeladoras de un continente con los mayores índices de desigualdad. En definitiva, una visión jurídica unidimensional desde esos contextos nutre y expande como corolario natural un modelo judicial eminentemente clasista, patriarcal, neutral ante las desigualdades reales, reproductor de asimetrías sociales y económicas, burocrático, formalista, con predominio de prácticas estandarizadas y una cultura de estereotipos, exclusivamente punitivista en el área penal y afincado en una visión endógena y palaciega.

Entendemos que una manera diferente —y transformadora— de abordar los conflictos ju-

rídicos demandaría a recurrir a una *visión multidimensional del derecho* que ponga en diálogo los procesos sociales, la economía política y el acceso a la justicia y —desde esa óptica— redefina el *acceso a la justicia* como el *acceso a la justicia social*. Enfocar el estudio y la aplicación del derecho en vinculación con otras disciplinas actúa como un prisma que permite ver matices y realidades heterogéneas, atiende a los procesos sociales, históricos y económicos que subyacen a los fenómenos jurídicos y no disocia el impacto de las políticas económicas en el acceso a los derechos. Una visión multidimensional percibe el Derecho como un resultado de los procesos y luchas sociales de cuya pugna nacen las normas, las instituciones y el acceso a la justicia con sus avances y sus retrocesos. Como tiene en vista el escenario regional de América Latina incluye en su análisis a las poblaciones en situaciones de exclusión social *con perspectiva interseccional*, es decir, aborda la desventaja de la pobreza cuando se suma a otras categorías como la etnia, la identidad sexual o el vivir en un barrio segregado como una villa o barrio marginalizado. Bajo ese temperamento, trabaja en el diseño de políticas, prácticas y procedimientos focalizados en los grupos afectados por contextos de vulnerabilidad con el propósito de universalizar el acceso a la justicia. Se trata de un *enfoque de derechos* que procura transformar prácticas y procedimientos burocráticos que son en sí mismos excluyentes en tanto reproducen injusticias y estereotipos que colocan a ciertas personas en situación de desventaja. En esta línea de pensamiento, hay juristas que adhieren a una visión más sociológica del derecho enfatizando la incidencia del factor de clase en los litigios y abordando las dificultades que afrontan las personas a la hora de obtener sentencias favorables al reconocimiento de sus derechos cuando se presentan diferencias de origen, raza, estrato social y educación, que se convierten en desigualdades de poder (Zaffa-

roni, Abramovich, Gargarella, Saba, Fiss, entre otros).

El modelo judicial resultante de esta manera de ver las cosas propicia la interdisciplina, el informalismo, el dinamismo en la búsqueda de herramientas y soluciones adecuadas al caso, acudiendo incluso a la participación comunitaria y a la interacción con otros agentes públicos y actores sociales. Es un modelo funcional al pluralismo jurídico y al desarrollo de las relaciones interpersonales en tanto predomina la retórica sobre la burocracia. En tal sentido, Boaventura de Sousa Santos (2009) entiende que donde la retórica es el componente dominante, la burocracia y la violencia son recesivas, y cuanto más alto sea el nivel de institucionalización burocrática de la producción jurídica y más poderosos sean los instrumentos de violencia a su servicio, menor será el espacio retórico del discurso jurídico. En segundo lugar, advierte que cuanto más formalizado y burocrático se encuentre el proceso de conflicto, mayor será la probabilidad de que haya una discrepancia entre el conflicto real y el conflicto procesal.

Siguiendo esa línea de pensamiento, en el Ministerio Público Fiscal de la Nación (MPFN, 2012/2017) pusimos en marcha un *Plan de Desarrollo Institucional*² que tuvo el propósito principal de transformar la dinámica del sistema a través de nuevos dispositivos y nuevas prácticas. Éstas se concretaron a partir de la creación de Procuradurías, Fiscalías y Direcciones Generales especializadas que se apartaron del modelo de fiscalías atomizadas

-
- 2 Los principales aspectos del PLAN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE LA NACIÓN (2012/2017) pueden verse más ampliamente en:

https://www.mpf.gob.ar/wp-content/uploads/2016/06/Plan_de_desarrollo_Institucional_MPF_digital.pdf

entonces vigente, en las cuales primaba la tarea de escritorio y la delegación de la investigación a las fuerzas policiales y otros agentes externos. Un primer objetivo fue el de *reestructurar el diseño y la dinámica del Ministerio Público Fiscal de la Nación* (en adelante, MPFN), creando dispositivos aptos para dotar de autonomía a los fiscales y suplir la delegación policial plena, que además fueran idóneos para implementar un modelo acusatorio y suplir las viejas prácticas de funcionamiento que garantizaban la ineficiencia. El segundo objetivo era el de generar un *modelo de gestión participativa* donde los actores sociales tuvieran un lugar preponderante para ser oídos acerca de las políticas de la institución y para articular una forma de trabajo conjunto en las áreas más relevantes. El tercer objetivo fue el de poner en marcha una *política institucional y criminal* del MPFN con eje en la perspectiva de género y en asistir a los sectores más desprotegidos de la sociedad con las herramientas institucionales.

Para iniciar un proceso de cambio organizacional que lograra un viraje en las prácticas inveteradas, excluyentes e ineficientes, debíamos trabajar buscando *no reproducir lo que venía dado*, de manera *participativa* y no *endógena*, mediante *políticas y acciones anticíclicas* que enfrentaran la ineficiencia y la selectividad del sistema judicial hegemónico tomando como un eje principal la capacitación. Los principios rectores de la nueva misión institucional estarían dados por: el informalismo, la flexibilidad, la articulación, la participación, el dinamismo, los vínculos interpersonales, la remoción de prejuicios y la acción igualadora e inclusiva. Con ese fin, recurrimos a la articulación con organizaciones sociales, movimientos populares, sindicatos, organizaciones de derechos humanos, movimientos feministas y de diversidad sexual con quienes se mantuvo una interacción constante para acceder a un diagnóstico de las necesidades, coadyuvar al aporte de los casos y luego a la búsqueda de soluciones.

En esa misma línea de trabajo se crearon las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJOs)³, que son dependencias del Ministerio Público Fiscal ubicadas en el interior de villas y barrios populares urbanos y periurbanos en la Ciudad de Buenos Aires, Rosario, Mendoza y Mar del Plata. El enfoque territorial constituía la base del Programa, en la inteligencia de que sólo se podría prestar un servicio de justicia acorde a las necesidades de los vecinos de las villas, asentamientos y barrios populares si se compartían sus vivencias, donde pudieran ser oídos por las y los agentes judiciales en un contexto de cercanía y compromiso con sus aspiraciones más básicas. Se trataba de una experiencia inédita a nivel regional que constituía un enorme desafío desde muchos puntos de vista. El Programa ATAJO se proponía cambiar el modelo imperante y constituirse en la puerta de ingreso al sistema judicial en los barrios populares, sustituyendo de ese modo la mecánica tradicional de denuncias ante las seccionales policiales que hasta entonces canalizaban el ingreso de las conflictividades vinculadas a la ley penal para luego derivarlas al juzgado de turno. La función central de cada agencia de ATAJO es la de brindar el servicio de justicia que presta el Ministerio Público Fiscal en diversos órdenes del derecho civil, penal, laboral, Derechos Humanos, acceso a las políticas sociales y servicios públicos, entre otros. Esa tarea se desarrolla asumiendo un rol de *facilitadores* (Axat, 2019) de las personas en situación de vulnerabilidad para empoderar sus reclamos

3 DIRECCIÓN GENERAL DE ACCESO A LA JUSTICIA del Ministerio Público Fiscal de la Nación, *Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia. Experiencias de abordaje comunitario del Ministerio Público Fiscal*. Véase: <https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2017/04/Agencias-Territoriales-de-Acceso-a-la-Justicia.pdf>

ante las diversas instancias judiciales, cuando se requiere obtener el reconocimiento de sus derechos en un proceso judicial. Esa instancia inicial ante un juzgado es continuada luego a través de una tarea de seguimiento de los casos que tramitan en las defensorías, fiscalías o juzgados competentes, cuya dirección está a cargo de los respectivos titulares. Principalmente, se busca dar la palabra a aquellos quienes han sido desplazados históricamente de los beneficios del sistema judicial como correlato de un contexto de múltiples relaciones de privación.

Existen dos órdenes de obstáculos en materia de acceso a la justicia: *los objetivos* referidos a la disponibilidad de procedimientos y recursos jurídicos ágiles y eficaces para peticionar, así como de fiscalías, defensorías y juzgados adecuados; y *los subjetivos* que se vinculan con la factibilidad de ser oído acerca de un reclamo por un sistema de justicia eficiente y respetuoso de la igualdad sustancial de los derechos y las personas. *El primer orden de obstáculos* puede ser atendido por las Agencias Territoriales desde la proximidad de las oficinas y de la adopción de principios de funcionamiento flexibles, totalmente ajenos a la burocracia descarnada predominante. *El segundo orden de obstáculos* nos enfrentaba a una cuestión más compleja. La marginalidad de los desposeídos es vista como un estigma por el sistema judicial hegemónico, lo cual se traduce en distintas formas de discriminación y culpabilización ejercidas por sus agentes orgánicos. El peso de esa mirada desigual nos demandaba un esfuerzo superior para lograr una reivindicación de las personas marginalizadas ante los estrados judiciales que se suplía mediante la intervención articulada de las Procuradurías y equipos especializados, de modo que las agencias territoriales eran asistidas por la potencia de la acción pública de los fiscales en materia de violencia institucional, trata y explotación de personas con fines sexuales o laborales, la fiscalía de violencia contra la mujer, entre otros. Sabíamos que el campo

propicio para iniciar esa transformación era el ámbito de la justicia penal dado que es el área del sistema judicial en la cual el MPFN tiene una actuación más protagónica, a través de los fiscales como brazo activo en el proceso penal y de la Procuradora General quien podía ejercer su facultad de diseñar la política criminal del organismo.

3. La delegación policial como pilar del sistema

En América Latina, la profesionalización y modernización de los ministerios públicos fiscales de la región constituyó una herramienta para la democratización.⁴ En esa línea de acción la mayoría de los países de la región adoptaron *modelos procesales acusatorios*, caracterizados por asignar el rol de investigador exclusivamente a los fiscales, mientras que los jueces se limitan a sentenciar. Ésta fue la vía institucional elegida para neutralizar el protagonismo que las fuerzas policiales habían ejercido durante décadas de dictadura y que luego habían transmitido su experiencia a las jóvenes generaciones partiendo de una formación contraria al respeto de los Derechos Humanos. Sin embargo, en la Argentina, los tribunales federales y nacionales están a la retaguardia de esa transformación regional. Mientras la mayoría de las provincias adoptó dicho sistema, en cambio, el sistema de justicia penal federal continúa aferrado a un modelo semi-inquisitivo, según el cual es el juez quien decide, ante un caso concreto, si investiga él o delega la investigación al fiscal. La importancia de esa diferencia radica en que esa incertidumbre sobre el destino de la investigación determina

4 CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS (CEJA), *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*. Véase: https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1754/CEJA_PERS-01.pdf?sequence=1&isAllowed=y

que jamás se hubiera dotado al sistema judicial federal y nacional de dispositivos propios de investigación (cuerpos especializados en crimen complejo, criminólogos, laboratorios, etcétera). De modo que dicho vacío se cubre, por regla general, delegando esa tarea a la policía, a quien se la considera como un *auxiliar de la justicia*, aunque —en la realidad de los hechos— es quien define qué delitos se persiguen, cuáles son las pruebas y cuáles son los autores, a partir de su acción o inacción.

El Plan de Desarrollo Institucional mencionado en el punto anterior, tenía —como vimos— el objetivo de romper ese esquema habilitando la actuación de cuerpos y equipos técnicos especializados en crímenes complejos, como la trata de personas, la narcocriminalidad, el crimen económico, la violencia institucional y los delitos de lesa humanidad, entre otros. Sin embargo, al no ponerse en marcha el Código Procesal Penal acusatorio —sancionado en diciembre de 2014⁵— el alcance y la eficacia de esas reformas sigue limitada a la mecánica de que sea el juez del caso quien define si delega la investigación y con qué alcances. De manera que, en el ámbito federal, donde resulta más imperioso desarrollar un sistema eficiente y eficaz de persecución penal dada su competencia en delitos complejos y de alcance interjurisdiccional y transnacional prevalece el anacronismo y la voluntad de centrar en la decisión de una sola persona —el juez— el giro de la investigación. Esa dinámica de actuación reproduce un modelo de justicia palaciega donde prima la tarea de escritorio y el recurso al saber jurídico como única herramienta de trabajo; es el territorio dilecto de quienes abogan por la visión multidimensional del derecho. Ese aspecto estructural ha sido producido y reproducido por un conjunto de actores en el plano de la academia de derecho y autoridades judiciales y por las

políticas públicas que propician la capacitación de abogados en las universidades con esa óptica mientras a la par regulan sistemas de concursos para acceder a los cargos de magistrados según pautas que premien *el perfil adecuado al sistema instituido*. Para dar un ejemplo, el Consejo de la Magistratura —que tiene a su cargo los concursos para la designación de juezas y jueces— solo está compuesto por abogadas y abogados, y los criterios de evaluación sólo tienen en cuenta antecedentes jurídicos y exámenes jurídicos. La participación en actividades sociales o tareas comunitarias no constituye un antecedente relevante. Además, se excluye de toda participación entre los jurados de los concursos a los profesionales interdisciplinarios u organizaciones sociales, tales como sindicatos, organizaciones de Derechos Humanos o de consumidores.

El estudio de las leyes y cuerpos codificados nada enseña sobre la tarea de campo, de territorio, ni mucho menos de investigación, de modo que ese vacío se llena mediante la delegación de esa tarea a las fuerzas policiales y a otros auxiliares externos, como los peritos técnicos, los expertos contables y otra serie de fuentes de escasa confiabilidad cuando pesan las amenazas o los incentivos monetarios de los principales responsables del crimen organizado, los delitos económicos y la corrupción. En ese modelo de actuación hegemónico la respuesta ante cada caso no es el resultado de un posicionamiento estratégico de la persecución penal, sino una consecuencia casi automática del camino preestablecido por etapas procesales que el fiscal está simplemente llamado a observar (Binder, 2010). Se trata de un modelo judicial que causa graves perjuicios a la sociedad en materia de persecución penal, ya que aborda prioritariamente a los responsables fáciles, visibles y pobres, dejando el terreno liberado para el crimen transnacional, los delitos económicos y sus víctimas inermes. En ese sentido señala Sain (2015) que el ámbito judicial ha naturalizado con indiferencia que

5 Ley 27.063.

existe un elenco fundamental de delitos que no forman parte de la tarea policial, como son los llamados delitos de “cuello blanco” –es decir, los delitos financieros y bancarios, fuga de divisas, fraudes, sobornos, incumplimiento de deberes de funcionario público–; en cambio, la selección criminalizadora de las fuerzas de seguridad recae sobre los sectores desprotegidos de la sociedad y con preferencia sobre los robos y delitos torpes de visibilidad en la vía pública, mientras el crimen organizado crece significativamente al amparo del control y la regulación policial.

4. Alianza entre poder económico y justicia patriarcal

El poder económico empresario y el capital financiero manejado por hombres y estructuras patriarcales halla como natural aliado al Poder Judicial patriarcal. En los ámbitos corporativos también rige el *techo de cristal*, esa barrera invisible constituida por códigos implícitos, informales y difíciles de detectar que impide a las mujeres acceder a los puestos jerárquicos, construida con base en estereotipos acerca del rol de las mujeres y favorecida por su exclusión de encuentros informales donde se gestan acuerdos o relaciones (partidos de golf, comidas), carencia de oportunidades para ganar experiencia en líneas gerenciales y culturas empresarias hostiles (D'Alessandro, 2018).⁶ En 2012 la Comisión Europea presentó una propuesta de directiva (COM/2012/0614)⁷ dirigida a neutralizar el desequilibrio de género en los consejos de administración de las empresas de la Unión Europea, luego de constatar que en dicho ámbito comunitario sólo el 13,7% de los puestos en los consejos de las

principales empresas cotizadas se encontraban ocupados por mujeres, en tanto que en los puestos de administradores no ejecutivos dicho porcentual apenas ascendía al 15%. A resultas de ello, distintos países de la comunidad impusieron cuotas de género a los consejos de administración y sindicales, cuyo incumplimiento acarrea sanciones en los casos de Noruega (2003; 40 %), Francia (2011; 40 %), Bélgica (2011; 33 %), Italia (2011; 33 %) y Alemania (2015; 30 %); o sin sanciones, en Islandia (2010; 40 %) y los Países Bajos (30 %; 2016) (Martínez García, Gómez Anson y Sacristán Navarro, 2020). En nuestro país, más allá de las recomendaciones de organismos públicos en materia de paridad de género –Comisión Nacional de Valores, Banco Central de la República Argentina, Empresas del Estado– solamente la Inspección General de Justicia estableció un cupo femenino para directivos de ciertas sociedades, asociaciones y fundaciones.⁸

Por otra parte, el Mapa de Género de la Justicia Argentina elaborado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2020)⁹ registra como integrantes del Poder Judicial un total de 69,29 mujeres y 53,60 varones. Sin embargo, cuando se desagrega la composición de ese porcentaje se advierte que sólo el 31% accede a los cargos superiores de miembro de Superior Tribunal, Procuradora y Defensora General en todo el país. Por otro lado, se registra un total 44% de mujeres magistradas –es decir, juezas,

6 D'Alessandro, M. (2018). *Economía feminista*. Buenos Aires: Sudamericana.

7 Véase: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0614&from=ES>

8 INSPECCIÓN GENERAL DE JUSTICIA (Resolución General 34/2020). Véase: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233083/20200805>

9 Mapa de Género de la Justicia Argentina 2020, Corte Suprema de Justicia de la Nación. Véase: <https://om.csjn.gob.ar/consultaTalleresWeb/public/documentoConsulta/verDocumentoById?idDocumento=72>

fiscalas y defensoras—, sin embargo, los registros discriminados muestran que la participación femenina decrece progresivamente hacia los puestos de mayor poder. Estos son los cargos de juezas y jueces en materia federal penal, quienes tienen a su cargo la definición de las principales causas de crimen organizado, crimen económico y corrupción de funcionarios públicos. Allí la participación femenina no supera el 25% en las cámaras de apelaciones de todo el país. En la actualidad, de los 4 integrantes de la Corte Suprema ninguno es mujer y sólo hubo una mujer Procuradora General de la Nación (2012-2017). Por último, de los 12 juzgados federales penales en la Ciudad de Buenos Aires —sitos en Comodoro Py— sólo dos tienen juezas mujeres, mientras que en la cámara federal de apelaciones de ese distrito no hay ninguna jueza de cámara mujer. En sentido inverso, la participación femenina es mayoritaria en los cargos inferiores: las cifras totales en materia de justicia federal, nacional y provincial son de un 61% de funcionarias y 60% como personal administrativo.

La ausencia de mujeres en cargos superiores del Poder Judicial se ha preservado hasta tiempos recientes, en tanto los dos últimos nombramientos como jueces de la Corte se asignaron a hombres (2015) y la propuesta al cargo de Procurador General también (2020). A esta altura no cabe dudar que dicha situación resulta funcional a un estado de cosas que se intenta preservar. La reticencia en impulsar un proyecto de ley ampliando el número de jueces de la Corte para preservar la igualdad de género frente al protagónico espacio ganado por los movimientos feministas refuerza aún más la idea de que patriarcado y poder económico están estrechamente vinculados.

Sin embargo, la presencia femenina no va a garantizar por sí sola una transformación del Poder Judicial con perspectiva de género y compromiso con los intereses generales de la Nación. Si se pretende lograr una transformación que impacte en el resto de la di-

námica del sistema judicial es indispensable modificar el perfil de los candidatos a postular. Hasta hoy, para la elección de los cargos de magistrados —incluyendo los tribunales supremos— se privilegia el volumen de la trayectoria académica en materia de títulos y antecedentes en publicaciones y docencia, las que en su enorme mayoría provienen de la vertiente del pensamiento jurídico dominante que funciona como mecanismo de reproducción de las desigualdades sociales ya instituidas y se caracteriza por la adhesión indiscriminada a las doctrinas de países centrales ignorando la riqueza de las epistemologías y experiencias de América Latina. Insistimos, una vez más, que la actividad de compromiso territorial y comunitario y el comprobado aporte profesional para la defensa de los Derechos Humanos de los sectores postergados de la sociedad debe constituir un requisito prioritario en materia de puntaje a atribuir a los candidatos a cubrir cargos de magistradas y magistrados. En ese orden de ideas, recientemente el Consejo de la Magistratura ha aprobado un proyecto de modificación al Reglamento de Concursos Públicos de Oposición y Antecedentes para la designación de Magistrados¹⁰, el cual establece que en los exámenes para la calificación de los aspirantes deben presentarse casos y temas que permitan evaluar la perspectiva de género de los postulantes. A su vez, en materia de evaluación de antecedentes académicos atribuye un puntaje superior a los diplomas que acrediten la capacitación establecida en la Ley Micaela Núm. 27.499 y los cursos vinculados a la temática de género. El nuevo reglamento también establece que en la entrevista personal que los consejeros realizan a cada candidato preseleccionado, éste debe ser examinado en materia de aplicación de perspectiva de género vinculada con el ejercicio del cargo a que aspira. Por último, una vez realizada la selec-

10 Resolución 289/2019.

ción para elaborar las ternas, el Plenario del consejo debe convocar a audiencia pública, para evaluar “*su idoneidad, aptitud funcional, vocación democrática y su real compromiso con una sociedad igualitaria*”. Como se ve, dicho requerimiento no se limita a cuestiones de género, sino que abarcaría todas las temáticas aptas como herramienta de transformación del rol selectivo de nuestro sistema judicial en perjuicio de los sectores sociales vulnerados en sus derechos. Para alcanzar esa meta es necesario que la mencionada *audiencia pública* no continúe siendo un paso meramente formal cuyo carácter público se limita a ser exhibida en un sitio web con posterioridad a su realización. Por el contrario, dicha audiencia debe contar con la participación efectiva y activa de *las y los actores sociales* comprometidos con la defensa del estado de derecho y la justicia social: movimientos populares, organizaciones de derechos humanos, organizaciones sociales, sindicatos, movimientos feministas, colectivos de disidencias sexuales, movimientos campesinos e indígenas, entre otros. Esa participación, además, debe consolidarse como un diálogo fluido con las altas autoridades del sistema judicial a partir del cual surjan las estrategias dirigidas a deconstruir los pilares centrales que sostienen los *déficits* actuales en materia de funcionamiento de la administración de justicia: *la mirada clasista y patriarcal, la burocracia y el anacronismo*.

Conclusiones

Hemos visto, en primer lugar, que la acción de las organizaciones sociales, de Derechos Humanos y de la sociedad civil ha sido determinante para provocar cambios relevantes en la dinámica del sistema judicial y en el contenido de ciertos fallos, al obtener en muchos casos la aplicación efectiva de normas convencionales y constitucionales que protegen los Derechos Humanos y sociales, cuando han actuado ante los estrados judiciales de manera activa y participativa.

En segundo lugar, examinamos la relevancia de la enseñanza universitaria para modelar el pensamiento jurídico de las y los abogados y agentes judiciales y, por lo tanto, la necesidad de primer orden de focalizar la capacitación hacia una perspectiva adecuada que permita mejorar el acceso al servicio de justicia en beneficio de los sectores más postergados y reforzar la vocación democrática de los integrantes del Poder Judicial. En tercer lugar, advertimos sobre la importancia que adquiere la falta de implementación del Código Procesal Penal acusatorio en todo el país, en cuanto ellos obsta a la plena operatividad de los dispositivos especializados de investigación del Ministerio Público Fiscal para asistir a los fiscales competentes en materia de ilícitos complejos o que requieren políticas específicas como ocurre en materia de género, derechos de la población carcelaria, de poblaciones en barrios marginalizados, entre otros. A estos tres factores se suma la exigencia urgente de preservar la paridad de género en los cargos jerárquicos del sistema judicial. La exclusión de la mujer de los puestos judiciales de mayor poder es indicativa de un paradigma basado en la discriminación, la desigualdad y el ejercicio de la dominación como mecanismo de control social.

Para hacer realidad esas transformaciones se requiere voluntad política y el compromiso de las altas autoridades del Poder Judicial. Por lo tanto, urge una ampliación de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación apta para poner fin al grado de concentración actual y preservar la participación igualitaria de los géneros. Dicha medida sólo tendrá un efecto transformador en la medida que se defina adecuadamente el perfil de los candidatos a cubrir dichos cargos. La exhibición de frondosos antecedentes académicos en absoluto garantiza, por sí sola, que una nueva composición del tribunal supremo conduzca a poner en marcha políticas y líneas de acción anticíclicas dirigidas a revertir la situación imperante ya descripta. Mientras no se considere

como requisito habilitante acreditar una trayectoria efectiva en materia de defensa activa de los Derechos Humanos y de defensa de los intereses nacionales, veremos que la estructura judicial y sus actores reproducen los modos de pensar y de actuar contestes con los resultados actuales. Anthony Giddens (1984), uno de los pensadores más influyentes a partir del desarrollo de su Teoría de la Estructura, señala que hay dos elementos de la acción social: por un lado, la estructura, constituida por los aspectos más duraderos de los sistemas sociales, los más institucionalizados, aquellos que por un tiempo y espacio se estabilizan y perduran—como la organización judicial, las leyes y las instituciones—; y por el otro, el obrar humano, vale decir, el comportamiento de los sujetos que reproducen esa estructura, cada vez que la recrean de continuo en sus actividades y prácticas, produciendo incluso consecuencias no buscadas, inadvertidas, pero que de igual modo contribuyen a reproducir la estructura vigente. Sin embargo, Giddens a la vez nos señala que el albedrío propio de los seres humanos les permite ejercer una opción, entre reproducir la estructura, o generar un antagonismo para producir un cambio. Esos sujetos que pugnan por revertir la situación imperante son los *actores sociales*. A partir de esa mirada, el primer objetivo para transformar el sistema debería ser *no reproducir la estructural judicial que viene dada*. Si el sistema vigente no es adecuado y no se adapta a las problemáticas y complejas necesidades de la sociedad actual, hay que establecer nuevas líneas de acción y una forma de trabajo diferente, a la que no se aborda con la mera ampliación de cargos de jueces, sino existe un compromiso efectivo de implementar esa clase de políticas que se exprese en la puesta en marcha de un sistema de justicia más igualitario y con mayor participación de los actores sociales.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. y Courtis, Ch. (2006). *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Arceo, E. (2003). *Argentina en la periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Axat, J. y Nociti, O. (2019). Intervención del MPF ante dificultades de acceso a la justicia de empresas recuperadas, cooperativas y trabajadores de la economía popular. Ponencia ante el *Congreso sobre "El derecho en función del Trabajo"* organizado por el Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Marginaciones Sociales y Trabajo.
- Binder, A. (2010). La política criminal en el marco de las Políticas Públicas, Bases para el análisis político criminal. *Revista de Estudios de la Justicia*. Núm. 12: 47-57.
- Bourdieu, P. (2006). *Sobre el poder simbólico*. En *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (2001). *Fundamentos de una teoría de la violencia simbólica, en La Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Editorial Popular.
- D'Alessandro, M. (2018). *Economía feminista*. Buenos Aires: Sudamericana.
- De Sousa Santos, B. (2009). *Sociología jurídica crítica*. Madrid/Bogotá: Editorial Trotta/ILSA.
- Eisenstadt, S. N. (2013). Las primeras múltiples modernidades: identidades colectivas, esferas públicas y orden político en las Américas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Año LVIII, Núm. 218: 129-152.
- Fiss, O. (1999). *Grupos y la Cláusula de Igual Protección*. En R. Gargarella (Comp.). *Derechos y Grupos Desaventajados* (pp.136-163). Barcelona: Ed. Gedisa.
- Gargarella, R. (1999). *Derechos y grupos desaventajados*. Barcelona: Ed. Gedisa.

- Giddens, A. (2001). *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrotu.
- Mallimaci, F. (2017). De la modernidad capitalista europea o estadounidense como “modelo”, “única” o “excepción” a las modernidades múltiples en la actual globalización. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época*. Año LVIII, Núm. 218: 129-152.
- Martínez García, I., Gomenz Anson, S. y Sacristan Navarro, M. (2020). Diversidad de género en los consejos de administración: El efecto de la normativa en la presencia de mujeres en las empresas españolas cotizadas. *ADResearch ESIC, Internacional Journal of Communication Research*. Vol. 22, Núm. 22: 60-81.
- Palacios, J. M. (2013). El peronismo y la invención de la justicia del trabajo en la Argentina. *Revista Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Debates*. Disponible en: <https://journals.openedition.org/nuevomundo/65765>
- Rodríguez Garavito, C. (2011). *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.
- Saba, R. (2002). *(Des)igualdad estructural*. En J. Amaya (Ed.). *Visiones de la Constitución, 1853-2004*: 479-514.
- Sain, M. F. (2015). *El leviatán Azul: Policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Sarrabayrouse Oliveira, Ma. J. (2011). *Poder Judicial y Dictadura. El caso de la morgue*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Zaffaroni, E. R. (2012). *En busca de las penas perdidas*. Buenos Aires: Ed. Ediar.

Justicia y Sociedad:

Sobre el acceso a la justicia y la transformación pendiente del Poder Judicial

*Justice and Society:
On access to justice and the pending transformation of the Judiciary*

Por Laura Coelho*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2022.

Fecha de Aceptación: 10 de abril de 2022.

RESUMEN

Las obligaciones asumidas por el Estado de derecho comprenden el desarrollo de acciones en al menos dos aspectos complementarios. Uno, para no impedir u obstaculizar el acceso a garantías, y otro fundamentalmente positivo de organizar y desarrollar con eficiencia el aparato institucional público que permita que las personas puedan acceder a los derechos. Dentro de este marco, se desprende una obligación que requiere la acción efectiva del Estado de remover las barreras y los obstáculos normativos, sociales, culturales o económicos que limitan o impiden el acceso a la justicia, en especial en aquellas sociedades que padecen brechas amplias de desigualdad. El acceso a la justicia precisamente puede plantearse como la acción afirmativa del Estado dirigida a producir la disponibilidad real de los medios o recursos necesarios para hacer valer los de-

rechos y garantías que dicta la Constitución, con resultados individual y socialmente justos. En este sentido, el principio de “igualdad de oportunidades” atraviesa a esta concepción: igualdad para acceder a las instituciones, órganos y poderes del Estado que generan, aplican o interpretan leyes y regulaciones normativas que tendrán especial impacto en el bienestar social y económico de las personas de escasos recursos. Desde esta perspectiva, el acceso al sistema de administración de justicia constituye una parte fundamental de una política de inclusión social, razón por la cual los poderes del Estado, deberán coordinar las políticas públicas necesarias para llevarlo adelante. Sin embargo, el funcionamiento desarticulado de las instituciones expone un nivel de crisis sobre el sistema de administración de justicia, que impacta de manera negativa sobre el conjunto de la sociedad y deja en evidencia la

* Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Correo electrónico: lauragabriela.coelho@gmail.com

necesidad de afrontar reformas y las diversas resistencias de los sectores involucrados.

Palabras clave: *Acceso a la Justicia, Sociedad, Estado, Poder, Democracia, Desigualdad, Transparencia.*

ABSTRACT

The obligations assumed by the rule of law include the development of actions in at least two complementary aspects. One, not to prevent or hinder access to guarantees, and the other fundamentally positive, to efficiently organize and develop the public institutional apparatus that allows people to access rights. Within this framework, an obligation emerges that requires the effective action of the State to remove the regulatory, social, cultural or economic barriers and obstacles that limit or prevent access to justice, especially in those societies that suffer from wide inequality gaps. . Access to justice can be considered precisely as the affirmative action of the State aimed at producing the real availability of the necessary means or resources to assert the rights and guarantees dictated by the Constitution, with individual and socially fair results. In this sense, the principle of "equal opportunities" cuts across this conception: equal access to the institutions, bodies and powers of the State that generate, apply or interpret laws and normative regulations that will have a special impact on the social and economic well-being of low-income people. From this perspective, access to the justice administration system constitutes a fundamental part of a social inclusion policy, which is why the powers of the State must coordinate the necessary public policies to carry it out. However, the disjointed functioning of the institutions exposes a level of crisis on the justice administration system, which has a negative impact on society as a whole and reveals the need to face reforms, and the various resistances of the sectors involved.

Keywords: *Access to Justice, Society, State, Power, Democracy, Inequality, Transparency.*

Introducción

El capitalismo organiza el planeta y lo hace con una tensión cada vez más marcada entre ricos y pobres, fraccionando un proceso de desarrollo desigual de países, regiones y ciudades, que van incorporándose con grandes contradicciones a un nuevo modelo de desarrollo mundial, y una desvinculación progresiva de segmentos de economías y sociedades de países, de regiones y de grupos sociales, que dejan de tener interés funcional y económico para el sistema en su conjunto. Corea del Sur o Singapur están más cercanos de Europa en términos de desarrollo económico que de Filipinas o de Indonesia. Pero aún más impactante es el caso de que Buenos Aires está más alejado socialmente de Jujuy que de Madrid. E incluso que, en la propia Buenos Aires, la Avenida Alvear y Villa Lugano pertenecen a constelaciones socio-económicas diferentes, no sólo en términos de desigualdad social, sino de diferencias de dinámica y de segmentos de cultura.

Todas las sociedades son atravesadas por dicho proceso, pero la gran diferencia reside en la proporción de la población que se incorpora al nuevo modelo y en el papel jugado por cada elemento del sistema en ese proceso de incorporación. De esta forma, el cambio operado se produce en condiciones de segregación de una parte importante de la población del planeta de una manera compleja, en donde grupos sociales, culturas, regiones y, en algunos casos, países se convierten en irrelevantes para la dinámica económica y la lógica funcional del sistema y pasan a constituir problemas sociales (y, por lo tanto, de orden público internacional) o cuestiones morales (y, por lo tanto, reciclables como desahogos caritativos o filantrópicos) dejando de ser sociedades en pie de igualdad con el resto.

Durante años, la sistemática violación a variados aspectos de la dignidad humana condujo al desarrollo progresivo de distintos derechos humanos en los ámbitos nacionales e internacionales, dando lugar a robustos tra-

tados y compendios jurídicos que se promueven en un régimen democrático. Sin embargo, tales manifestaciones afirmativas en pos de la igualdad y el efectivo goce de los derechos, no tiene un correlato ni un impacto semejante en la vida de las personas. A pesar del amplio desarrollo jurídico, de las Convenciones, los Tratados, y las megas estructuras legales que proponen y sostienen las políticas de igualdad en derechos, en la práctica, la vida cotidiana de las sociedades se topa con impedimentos estructurales. Sin duda es la presencia de distintos factores y elementos los que retroalimentan un sistema de pobreza y exclusión estructural, que puede presentar progresos —en términos de la superación de esa situación—, pero la perpetuidad de un contexto cuestiona las acciones que harían posible revertir definitivamente las condiciones acuciantes de una gran parte de la sociedad.

En ese sentido, la identificación de los sectores vulnerables propone considerar diversos universos que permiten analizar una serie de dificultades al momento de ejercer en plenitud los derechos ante el sistema de justicia, y de ese modo considerar estas particularidades al momento de implementar políticas públicas. Así, es posible señalar una serie de categorías, como edad, discapacidad, pobreza, género, privación de la libertad, entre otros, para formular acciones positivas de ampliación o protección de derechos.

Personas menores de edad

Toda persona menor de dieciocho años de edad es considerada niño, niña o adolescente, y como tal merece una especial tutela de sus derechos. Se consideran desde ya, las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño que ha gestado en los Estados la aprobación de códigos sobre niñez y adolescencia y la protección especial que requiere este grupo. ¿Cuáles son los derechos en riesgo de este grupo? Sin duda, la vulnerabilidad se proyecta en varios sentidos, pero es posible

destacar la existencia de prácticas abusivas en torno al trabajo infantil, la explotación sexual, la trata de personas y la falta de acceso a la educación. Todos y cada uno de los derechos de la infancia son inalienables e irrenunciables, por lo que ninguna persona puede vulnerarlos o desconocerlos bajo ninguna circunstancia.

Cuando se señala que un grupo se encuentran en situación de vulnerabilidad significa que se ubica en una posición de desventaja para poder hacer efectivos sus derechos y libertades. Esto significa que aun cuando los derechos, la libertad y la igualdad están reconocidos por el propio ordenamiento jurídico, en los hechos no están dadas las condiciones para que esos grupos o personas, cuenten con ese conjunto de garantías y libertades ofrecidas por el derecho.

Personas con discapacidad

Las limitaciones a la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria por deficiencia física, mental o sensorial, ya sea permanente o temporal, puede constituir una otra forma de vulnerabilidad. Las personas con capacidades diferentes enfrentan obstáculos especiales que dificultan el desarrollo de su proyecto de vida. Sin embargo, los mayores retos suelen ser producto de la propia sociedad, que no construye verdaderos mecanismos de inclusión.

La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad refiere a las obligaciones asumidas por los Estados con respecto a este colectivo en situación de vulnerabilidad.

Pobreza

La pobreza, al ser una causa de exclusión social, se encuentra ante una serie de obstáculos simultáneos que vulneran el acceso a la justicia. Los impedimentos objetivos y concretos, como los económicos, así como los obstáculos

sociales y culturales, impactan negativamente en el desarrollo, profundizando el problema.

La problemática del acceso a la justicia de los derechos económicos, sociales y culturales (también conocidos como DESC) ha generado un gran debate doctrinario y jurisprudencial, pero tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han identificado la necesidad de proveer medidas procesales que permitan el resguardo inmediato e incluso cautelar o preventivo de los derechos sociales.

Género

Arraigada en aspectos culturales y patrones históricos, producto de Estados y sociedades patriarcales, la discriminación contra las mujeres y diversidades limita las opciones de desarrollo como personas, dificultando, y en algunos casos restringiendo totalmente, el goce de los derechos humanos: el derecho a la vida, a la integridad física, el derecho a la salud, a la dignidad, a un nivel adecuado de vida, el acceso a la educación, al trabajo y a ocupar cargos y puestos públicos, entre otros.

La discriminación por género es toda distinción, exclusión y restricción que impide o dificulta el goce de derechos, sobre la base de criterios de igualdad. Distintos tratados internacionales de derechos humanos establecen la obligación de los Estados de adoptar las medidas necesarias para asegurar la vigencia de los derechos reconocidos y garantizar su pleno ejercicio libre de toda discriminación. En este sentido, también es fundamental incluir las distintas leyes que amparan y protegen los derechos de las mujeres a una vida libre de violencias. En 1994, la Asamblea General de la OEA aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –Convención de Belém do Pará–, un instrumento central en la materia ya que, a pesar de no consagrar nuevos derechos, sí traduce de manera más específica cómo la violencia de género vulnera numerosos dere-

chos humanos de las mujeres. De este modo, se entiende que aunque los derechos reconocidos en la Convención ya se encuentran incluidos en otros marcos legales internacionales, gracias a su texto explícito, los Estados no pueden alegar alguna interpretación “errónea” de la ley.

La Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer define que la violencia de género es “todo acto de violencia basado en la pertinencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como la vida privada”¹. De manera similar, la Convención de Belém do Pará comprende en su definición de violencia contra las mujeres a cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, ya sea que suceda en el ámbito público o privado.

Privación de la libertad

Privación de la libertad implica cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización o custodia de una persona, ordenada por una autoridad judicial. Se entiende entre esta categoría de personas, no sólo a las privadas de la libertad por delitos o incumplimientos de la ley, ya sea que estén procesadas o condenadas, sino también a las personas que están bajo la custodia y responsabilidad de ciertas instituciones tales como: hospitales psiquiátricos, instituciones para niños, niñas y adultos mayores o centros de refugiados, entre otros. Las personas privadas de su libertad deben ver garantizado su derecho a la justicia y el

1 Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Diciembre de 1993, Art. 1.

debido proceso, y también el acceso a los otros derechos que deben ser resguardados en las instituciones en las que se encuentran alojados, como el derecho a la salud o la educación.

Esta identificación de grupos vulnerables se construye a la luz de las “100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad”, documento que surge en la Cumbre Judicial Iberoamericana en el año 2008, con la preocupación central puesta en el acceso a la justicia y el funcionamiento de los sistemas judiciales en términos de la defensa de los derechos de las personas. Las Reglas de Brasilia formulan en ese aspecto una serie de recomendaciones para ser incorporadas por los operadores y operadoras de la justicia. Es responsabilidad del sistema de justicia arbitrar mecanismos que permitan romper las barreras que impiden este acceso.

En definitiva, el limitado acceso a la justicia constituye una de las formas más poderosas de exclusión, profundamente vinculada a la desigualdad y la pobreza. La problemática del acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad penetra aún más en estos sectores puesto que ven multiplicados los obstáculos y esfuerzos a realizar en miras de garantizar sus derechos fundamentales.

I. Algunos aspectos sobre la vulnerabilidad y Estado de derecho en crisis

Las obligaciones asumidas por el Estado de derecho, se caracterizan por la igualdad de la ciudadanía ante la Ley. El desarrollo y crecimiento de las sociedades occidentales identifica a la democracia como sistema de gobierno que garantiza derechos políticos y libertades civiles y la imparcialidad de la justicia. La definición de Estado de derecho que realiza la ONU (2004) sostiene que: “El estado de derecho puede definirse como el principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se pro-

mulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos”². Bajo esta consideración podemos desarrollar al menos dos tipos de ideas. Por un lado, las estrategias que lleva a cabo o implementa el Estado para cumplir con los compromisos asumidos, y fortalecer los procesos que favorecen el efectivo cumplimiento de los derechos, y una segunda vía de análisis que pone en jaque al sistema de protección de derechos, en tanto que es el propio Estado quien administra y promueve un sistema que contempla y regula el Estado de excepción y que, fundamentalmente, neutraliza.

Al respecto, el filósofo italiano Giorgio Agamben, explica que el estado de excepción es una zona donde se interrumpe el orden jurídico. En este sentido, es la relación entre violencia y derecho el disparador central para comprender desde esta mirada, un estado de “excepción permanente”.

En un artículo publicado en el periódico francés *Le Monde*, Agamben también brinda tres características del Estado de seguridad que son inquietantes: el mantenimiento de un estado de miedo generalizado, la despolitización de la ciudadanía y la renuncia a toda certeza de derecho³. En tres de sus obras: *Homo Sacer*, *Estado de Excepción* y *Lo que queda de Auschwitz*, Agamben indaga acerca de las bases políticas-jurídicas que han permitido que ocurran aberraciones tales como las verificadas en los campos de concentración nazi. El filósofo italiano advierte que es un error considerar a esos

2 Naciones Unidas, Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616), 2004, Nueva York.

3 Peligro: Estado de Seguridad. *Página*12. 30-12-2015.

fenómenos como aislados e irrepetibles y nos invita a reflexionar sobre la actualidad y vigencia de sus sustentos teóricos. El Estado moderno mismo, nos dirá, se asienta sobre esas mismas bases que se creían superadas. Agamben denuncia la gravedad de que los mecanismos utilizados para privar a ciertos seres humanos de todos sus derechos y prerrogativas, hayan sido políticos y jurídicos, y como tales necesariamente ligados a las teorías generales. Reparar en el funcionamiento de estos mecanismos nos llevará, según el filósofo italiano, a develar la matriz escondida, el *nomos* del espacio político en el que vivimos. A propósito de la idea de emergencia permanente, el autor sostiene que "el paradigma único que se oye es el de la seguridad y eso pertenece a un estado de excepción", es decir, la creación de un ambiente de incertidumbre que solicita de una "gestión de la catástrofe" por parte del Estado, pero no su prevención.⁴ Por eso, el Estado espera que el problema se desate para gestionarlo y conducirlo hacia su interés, sin importarle trabajar para impedirlo. Es la forma que asume el control en la sociedad del siglo XXI, el estado policial.

Al respecto, Raúl Eugenio Zaffaroni afirma en el artículo *Bajo el signo del poder de policial*, publicado en *Nuestras Voces* el 7 de octubre de 2017 lo siguiente:

Vivimos bajo el signo del poder totalitario colonialista y delincencial que no instala una dictadura, sino que degrada el Estado de Derecho como producto de las perforaciones que logra el Estado de policía contenido en el esquema ideal de las democracias. Este poder totalitario colonialista y delincencial no instala una "dictadura", sino que deteriora y degrada al Estado de Derecho (que somete a todos por igual a la ley), que nunca en el mundo real llega a ser como su modelo ideal. El Estado de Derecho

es una cápsula que contiene a su contrario, que es el Estado de policía (que somete a todos a la voluntad arbitraria de los que mandan), que tampoco nunca es como su modelo ideal. Los Estados reales oscilan entre los dos modelos ideales en una continua tensión de pulsiones entre la cápsula que trata de contener las del Estado de policía, y éste que trata de perforarla y hacerla estallar. Lo que vivimos es producto de las perforaciones que logra el Estado de policía en la cápsula del Estado de Derecho, es decir, el debilitamiento programado de este último. Estamos viviendo en un Estado de Derecho deteriorado, degradado, debilitado, con deterioro de la política y de las instituciones democráticas, con pérdida de seguridad jurídica, carente de una justicia imparcial.

Por último, Agamben marca una paradoja en la formación de esa estructura jurídico-política moderna consistente en el procedimiento que incluye al hombre –en tanto que *nuda vida*– en el Estado, a través, justamente, de su exclusión; esto es, de la exclusión de esa *nuda vida* –ya que al politizarla y cualificarla deja de ser, precisamente, nuda vida–. Lo grave de este procedimiento es que revela la precaria situación originaria del hombre (excluido como tal para poder integrar la comunidad).

Acercase a estas ideas permite incorporar una mirada complementaria para abordar algunas problemáticas estructurales sobre el acceso y goce de los derechos. Poner en crisis los roles y responsabilidades del Estado, también deber ser sustantivo en el desarrollo e implementación de políticas públicas. Para tratar de citar un ejemplo, en los distritos vulnerables que padecen altos índices de inseguridad; quienes habitan allí, resultan ser víctimas de distintos tipos de delitos, situación que debería fortalecer el acceso a la justicia para revertir esa situación, pero, por el contrario, se ven sitiados por distintas fuerzas de seguridad del Estado nacional, provincial o municipal, que no cumplen un rol de protección ni media-

4 Entrevista a Giorgio Agamben. *La Vanguardia*. 12-11-2005.

ción, sino de represión, persecución y control para desalentar o disminuir los niveles de inseguridad, pero con la intención de protección del resto de la comunidad, y no de quienes habitan los barrios vulnerables. A los pobres no se les brinda justicia sino control. No hay seguridad, sino vigilancia, no hay derechos, sino castigos: es en algún punto el Estado de excepción del que nos habla Agamben, la forma de administrar la formalidad de aquello que está fuera de la ley.

Revisar y advertir cómo funcionan y se articulan los poderes el Estado, es parte del desafío para empezar a revertir las brechas de desigualdad.

II. Sobre políticas judiciales: las incidencias del Ministerio de Justicia y el Poder Judicial

Garantizar el derecho a la justicia se constituye en uno de los pilares más robustos del camino a la igualdad, ya que el acceso a la justicia es también el acceso a poder reclamar el goce de otros derechos, como la vivienda, la salud, la educación. Podríamos decir que el derecho a la justicia es, en esta instancia, un derecho que debe garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

La división de poderes del Estado es un principio fundamental de la forma de gobierno. La búsqueda del equilibrio en un sistema, permite establecer dinámicas de frenos y contrapesos que garanticen el funcionamiento del país. En la República Argentina, el rol del Poder Judicial ha sido en los últimos años el centro del debate político casi por excelencia. El sistema de administración de justicia está integrado por el Poder Judicial de la Nación y el Poder Judicial de las provincias; los Ministerios Públicos (Fiscal y Defensa), y el Consejo de la Magistratura. Por su parte, el Poder Judicial Nacional está conformado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Consejo de la Magistratura de la Nación, los Juzgados de Primera Instancia y las Cámaras de Apela-

ciones. Es responsabilidad del Poder Judicial velar por el cumplimiento de la Constitución Nacional y todo el ordenamiento jurídico, resolver conflictos entre la ciudadanía y el Estado, y entre las y los ciudadanos. Por otro lado, es responsabilidad del Poder Ejecutivo en cabeza del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, asistir al Ejecutivo en las relaciones con el Poder Judicial, los Ministerios Públicos, con el Defensor del Pueblo y con el Consejo de la Magistratura, en temas vinculados a la legislación y actualización y asesoramiento jurídico al Estado sin perjuicio de la competencia de la Procuración del Tesoro de la Nación, que es el organismo que compone el cuerpo de abogados y abogadas del Estado Argentino.

Respecto de los múltiples objetivos del Ministerio, se pueden mencionar⁵:

- Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo Nacional.
- Entender en la formulación y aplicación de políticas y programas de promoción y fortalecimiento de los derechos humanos.
- Intervenir en la organización del Poder Judicial y en el nombramiento de magistrados, conforme a los procedimientos y recaudos previstos en la Constitución Nacional y sus leyes complementarias.
- Entender en las relaciones con el Ministerio Público, en la organización y nombramiento de sus magistrados conforme a los procedimientos y recaudos previstos en la Constitución Nacional y leyes complementarias.
- Entender en las relaciones con el Defensor del Pueblo.
- Entender en las relaciones con el Consejo de la Magistratura.

5 Ley de Ministerios. Decreto 7/2019, Art. 22.

- Intervenir en la reforma y actualización de la legislación general y entender en la adecuación de los códigos.
- Entender en la determinación de la política, en la elaboración de planes y programas, y en la representación del Estado Nacional ante los organismos internacionales, en materia de derechos humanos, y la no discriminación de grupos o personas.

En suma, el rol del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es trabajar en el desarrollo e implementación de diversas políticas públicas judiciales. En este sentido, parte del trabajo de planificación y ejecución de la agenda del Ejecutivo, está sujeta al desarrollo de un mayor caudal político que le permita en el Congreso poder sancionarlas.

Ahora bien, dicho esto resulta determinante considerar en el análisis algunas cuestiones particulares de la construcción de "poder" de estos Poderes, en términos *weberianos*, en la que ambos (Ejecutivo y Judicial) se diferencia. Si bien conforman junto al Poder Legislativo la estructura central de la democracia argentina, sólo uno de ellos no está sometido al voto popular ni sujeto a procedimientos de renovación periódica, a la rendición de cuentas o a estructuras más dinámicas. Es el Poder Judicial desde este punto de vista el "menos democrático". Sin embargo, ¿es *per se* la posibilidad de elegir la magistratura por el voto popular una solución suficiente a las problemáticas de la justicia? La respuesta es "no". Pero, sin duda, promover reformas de democratización darían inicio a una reconfiguración de este Poder. Sus magistrados y magistradas, además, tienen cargos vitalicios hasta la jubilación por edad avanzada o eventualmente a la destitución por mal de desempeño de sus funciones.

En principio, la estabilidad en sus cargos tiene un origen vinculado a fortalecer las características de autonomía e independencia para no estar sujeto *a priori* a vaivenes electorales y a las alternancias de conducción en el

Estado Nacional, pero las acciones que lleva adelante en mayor medida el Poder Judicial, favorecen el desarrollo de prácticas que lejos de la independencia, fortalecen la construcción de un Poder que se desempeña como un factor político clave en el proceso general de las políticas de Estado en todos los gobiernos.

El tiempo es un aliado clave del Poder Judicial, que despliega con frecuencia dilaciones inexplicables para emitir un pronunciamiento, o bien ajustadas a los momentos políticos que les resulte más favorable a sus propias expectativas o intereses en pugna. Además, para que el engranaje de control funcione, también se ponen en acción distintos actores sociales y se articulan los intereses de los poderes fácticos. La clave del ejercicio de estos Poderes, reside en la capacidad de control de mecanismos externos a la política para lograr poder político como, por ejemplo, el dominio de recursos vitales o estratégicos que le permiten intervenir en la sociedad, la ideología, la economía. Son las grandes corporaciones mediáticas, los grupos económicos y los *lobbies* comerciales quienes apoyan parte de la construcción de su poder en los fallos judiciales.

Retornando a las ideas de Max Weber⁶, el poder es "la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad", definición que representa parcialmente la "fortaleza" de acción del Poder Judicial. Junto a la definición de poder, Weber añade el concepto de *legitimidad*, que se refiere a la relación entre las decisiones de poder y los valores que deben respetar. Y es ahí donde con frecuencia queda en evidencia una crisis de representación y el manifiesto y permanente reclamo al Poder Judicial en su conjunto.

6 Weber, M. (1993). *Economía y Sociedad*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Justamente es ante determinadas proclamas de la sociedad, ante la movilización y organización del pueblo que el Poder Judicial puede prestar atención y atender ciertos reclamos. Fue la fuerza de los movimientos de Derechos Humanos, son los colectivos feministas (otrora los Sindicatos) quienes disputan y enfrentan las decisiones arbitrarias o aquellas que se exponen manifiestamente en contra del acceso o garantía de ciertos derechos.

Algunas reflexiones

Las crisis de ciertas instituciones democráticas colocan “en jaque” a la totalidad de la ciudadanía que resulta víctima de la propia urdimbre que se constela detrás (o delante) de un sistema dañado.

El Poder Judicial es desde hace mucho tiempo el que mayor descrédito ha obtenido y lo que resulta altamente peligroso. ¿Cuál debería ser entonces la estructura social (que al menos en la teoría) permita equilibrar, reparar, revertir, reencausar? En sociedades democráticas diríamos: el servicio de justicia. Aparecen entonces las robustas bibliotecas del camino necesario para construir democracias igualitarias (cuando la crisis de la igualdad es inédita, cuando vivimos y respiramos profunda desigualdad, estructural, que parece indestructible). ¿Cuál sería el camino que pueda desandar el recorrido que conduzca al “derecho como posibilidad de transformación”? ¿Puede ser el ámbito del derecho un lugar de resistencia, de liberación? Cuando quedamos atrapados en las propias palabras e interpretaciones de la ley, cuando los cambios en los otros poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo) cambian sobremanera la interpretación (y goce) de los derechos, ¿frente a qué estamos? En principio y, sobre todo, estamos parados y paradas ante un sistema de justicia profundamente antidemocrático, sin renovación ni representatividad: ¿a quién representa la Corte Suprema de Justicia? ¿Cuál es el límite de un poder sin (o con pocos) límites?

En los últimos años es frecuente escuchar hablar de la “politización de la justicia”, es decir, recaer en la justicia con hechos y derechos que debería resolver el sistema político. Vacantes para un colegio, el acceso a la salud pública, el derecho a la urbanización de un barrio de emergencia, la limpieza de un río, el derecho de las personas privadas de la libertad. Todo recae en un sistema de (no) justicia que aparenta imparcialidad e independencia.

Ante el avance de los discursos de la anti-política, el despliegue de derechos ingeniosos que “maquillan” y fomentan el neoliberalismo, y la crisis de los partidos populares que no logran revertir la pobreza ni mejorar los indicadores de igualdad, será fundamental activar los mecanismos necesarios para recuperar la agenda de consensos y construcción colectiva, que vuelvan a poner en valor, entre otras cosas, un servicio de administración de justicia de cara al pueblo, porque es ahí donde la ciudadanía debe recuperar la confianza. Pues la erosión permanente de los acuerdos sociales y la falta de objetivos comunes también desgastan la posibilidad de creer que otro camino es posible.

Será fundamental que todos los poderes del Estado deban componer la senda del desarrollo y el crecimiento con inclusión, para sentar las bases sólidas de un modelo de justicia social que no esté sostenido en nombres propios, si no en plataformas concretas de gestión del Estado. Además, se trata también de poder cumplir con un desafío estratégico: implementar y fortalecer políticas de transparencia y responsabilidad en el Poder Judicial.

En resumen, implementar las reformas necesarias y las iniciativas que se deben accionar en la Argentina, requiere de un esfuerzo institucional y colectivo que se sostenga en consensos genuinos de transformación. Para ello, el Poder Judicial debe revisar las prácticas concretas que lleva adelante, a la luz de encarar un proceso de transparencia y ética, en sintonía con el desarrollo y profesionalización que se

persigue en la gestión pública. Que las potestades que fueron constituidas para preservar y fortalecer la necesaria independencia y autonomía, no resulten "la trinchera" de un poder concentrado, que daña las instituciones, el efectivo acceso a la justicia y, en muchos casos, el propio funcionamiento de la democracia.

Naciones Unidas. Derechos Humanos. Nueva York. Disponible en: <https://www.un.org/es/our-work/protect-human-rights>

Referencias bibliográficas

Agamben, G. (2003). *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-textos.

Agamben, G. (2003). *Estado de excepción*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.

La Vanguardia (2005). Entrevista a Giorgio Agamben. *La Vanguardia*. 12-11-2005.

Ley de Ministerios (2019). *Decreto 7/2019*, Art. 22.

Naciones Unidas (1993). *Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*. Nueva York: Naciones Unidas.

OEA (1994). *Asamblea General de la OEA. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer – Convención de Belém do Pará*. Belém do Pará: OEA.

Página/12 (2015). *Peligro: Estado de Seguridad*. 30-12-2015.

Weber, M. (1993). *Economía y Sociedad*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Fuentes consultadas

Consejo de la Magistratura. Disponible en: www.consejomagistratura.gov.ar

Corte Suprema de Justicia de la Nación. Disponible en: www.csjn.gov.ar

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Disponible en: www.argentina.gob.ar/justicia

Ministerio Público de la Defensa. Disponible en: www.mpd.gov.ar

Ministerio Público Fiscal de la Nación. Disponible en: www.mpf.gov.ar

La justicia patriarcal y el desafío de una reforma feminista

Patriarchal justice and the challenge of a feminist reform

Por Flora Sofía Acselrad*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2022.

Fecha de Aceptación: 31 de marzo de 2022.

RESUMEN

El artículo de investigación reflexiona en torno a los dos temas centrales a los que se refiere la reforma judicial feminista, presentando algunos de los obstáculos en su realización, pero también elementos sobre los que apoyarse para reacomodar las estrategias. Finalmente, a partir del marco normativo, en particular en la Ley Micaela, presenta una propuesta idealista a la que podríamos aspirar.

Palabras clave: *Reforma Judicial, Paridad, Capacitación, Ley Micaela, Justicia Feminista, Perspectiva de Género.*

ABSTRACT

The article reflects on the two central themes to which the feminist judicial reform refers, presenting the obstacles in its realization, but also information on which to rely to rearrange

the strategies. Finally, based on the regulatory framework, particularly in the Micaela Law, it presents a more idealistic proposal than the one we could ever aspire.

Keywords: *Judicial Reform, Parity, Training, Micaela Law, Feminist Justice, Gender Perspective.*

Introducción

Hace tiempo se viene escuchando que es necesaria “una reforma judicial feminista”. En los últimos años, y en particular desde la primera marcha de “Ni una menos”, han proliferado los encuentros, los debates y los documentos que se refieren a diversos aspectos de lo que implica. Mi propuesta es adentrarnos en la composición del Sistema de Administración de Justicia y, a partir de ahí, analizar dos de los reclamos que están siempre presentes en

* Abogada por la Universidad del Museo Social Argentino. Creadora y Directora académica de los Cursos TA de Transformación Actitudinal en Género elaborados en el marco de la implementación de la Ley 27.210, que contemplaba la creación de un Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género de todo el país y fue quien escribió el primer borrador de la Ley Micaela que socializó en las redes sociales e impulsado por varios partidos para ser ley. Correo electrónico: flora_acselrad@hotmail.com

esas conversaciones, para luego intentar una mirada más profunda e idealista de lo que podríamos aspirar, en particular desde la sanción de la Ley Micaela.

Composición del Sistema de Administración de Justicia

El Sistema de Administración de Justicia (en adelante, SAJ) de la República Argentina está compuesto por el Poder Judicial de la Nación y el Poder Judicial de cada una de las provincias. Lo integran también el Ministerio Público Fiscal, el Ministerio Público de la Defensa y el Consejo de la Magistratura. Durante este recorrido, cuando me refiera a la Justicia o al SAJ, lo haré abarcativamente de todos estos órganos que intervienen en el orden federal, nacional o provincial.

Me parece importante comenzar este camino pensando en la composición de la Justicia, porque, aunque esta dimensión también es parte del cambio que se persigue, gran parte de las transformaciones que se esperan —no todas— tienen puesta la mirada en las personas que trabajan en los diferentes órganos que la componen. Conocer cómo está conformada —no sólo desde lo formal— es central para poder repensar el sistema y construir estrategias adecuadas.

Si reflexionamos sobre algunos datos contextuales, culturales e históricos de la creación del Poder Judicial Federal, a partir de la Constitución Nacional de 1853, resulta un poco más comprensible por qué la justicia sigue siendo una institución androcéntrica y patriarcal: el sistema fue construido por una burguesía dominante que excluía a las mujeres de la vida institucional.

Por otro lado, en Latinoamérica, el acceso de las mujeres a los estudios universitarios se produjo recién desde 1880¹. Esto es importan-

te porque en la Justicia, a partir del cargo de funcionariado es requisito ser abogada/o. Así, cuando fue aumentando la graduación de mujeres en las facultades de derecho, también se incrementó paulatinamente el número de mujeres en este poder del Estado. Sin embargo, cuando aquellas comenzaron a integrarlo —a más de cien años de su creación— las formas, los procedimientos, las modalidades y costumbres judiciales estaban consolidadas.

Fue un lento camino marcado también por el ritmo de la legislación. Piénsese que recién con la sanción de la Ley 17.711, en el año 1968, las mujeres adquirieron la capacidad civil plena, por lo que, aunque ya para ese entonces había mujeres abogadas, aún tenían un estatus legal diferente que las posicionaba en un lugar de inferioridad, también para ser consideradas en puestos de importancia dentro del Sistema de Administración de Justicia. A ello se agrega que el cambio de legislación no produjo una apropiación inmanente en las personas, sino que requirió años para consolidar en el pensamiento social esta igualdad jurídica.

Desde las primeras mujeres que integraron espacios de decisión en este poder del Estado, como María Luisa Anastasi de Walger, que fue camarista entre los años 1955 y 1976 o Margarita Argúas, quien en 1970 fue ministra de la Corte Suprema de Justicia por un gobierno de facto, ha existido una verdadera revolución en la composición de la Justicia, aunque tal vez no del modo que pretendemos. En efecto, el "Mapa de Género de la Justicia Argentina"², relevamiento periódico realizado por la Ofi-

sidades de Buenos Aires, de Paula S. Suárez, *Academia. Revista sobre enseñanza del Derecho*. Año 10, Núm. 20, 2012: 143-183.

-
- 2 Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia, "Mapa de género de la Justicia Argentina". Véase: <https://om.csjn.gob.ar/mapagenero/login/mostrarLogin.html?jsessio>

1 Véase: Las mujeres abogadas en la historia y en la Facultad de Derecho de las Univer-

na de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde el año 2010, permitió confirmar con bases empíricas que a pesar de que la composición actual del Sistema de Administración de Justicia es mayoritariamente femenina, la presencia de mujeres disminuye a medida que se eleva la categoría jerárquica. En diez años de relevamiento, los números se han modificado poco si pensamos la gran evolución y ebullición que movimiento feminista ha tenido en la última década y también que en la actualidad se gradúan más mujeres que varones en la facultad de derecho³.

Según el primero de los sondeos, la Justicia argentina estaba compuesta por un 55% de mujeres, mientras que ahora hay un 56%. La proporción de cargos de decisión debería entonces medirse a la luz de que ahora hay levemente más mujeres que antes y, por lo tanto, la línea de representación en función de su composición también debería correrse. Pero aún sin tener en cuenta esta línea de medición, la brecha en el acceso a los cargos de mayor jerarquía permanece. El dato clave sobre el que se apoya esta afirmación es que sólo el 31% de las máximas autoridades de la Justicia argentina son mujeres.

La diferencia se ensancha en los fueros vinculados a funciones históricamente asociadas a lo masculino y también cuanto más nos acercamos a las cúpulas de poder (fuero federal, penal, penal económico, comercial, ministerio público fiscal, superiores tribunales, cámaras, etcétera) y disminuye y compensa un poco la brecha en los espacios asociados a las tareas de

cuidado y familiares y de menor incidencia en los asuntos públicos (fueros de familia y de la seguridad social, juzgados de primera instancia, etcétera). Es clara la existencia y persistencia del “techo de cristal”.

La concentración de mujeres es en el funcionariado, cuestión para nada menor si se tiene en cuenta la realidad práctica hartamente conocida por quienes integramos la Justicia: las personas que están en este nivel jerárquico son en líneas generales quienes organizan los juzgados, las salas de las cámaras y dependencias de los órganos que componen el Sistema de Administración de Justicia, son quienes proyectan las decisiones y, por lo tanto, tienen alguna incidencia, pero no deciden. También suelen tener a cargo cuestiones administrativas y de organización de personal y de los recursos de la dependencia. Se trata de una tarea sumamente demandante y de gran responsabilidad, tal vez, la más ardua de todo el recorrido de la carrera judicial. Allí en ese lugar, de mayor trabajo está la máxima concentración de mujeres judiciales, dato que luego retomaré.

Sin embargo, este grupo potente con gran carga laboral, como se dijo, no es el que toma las decisiones ni jurisdiccionales ni de superintendencia administrativa, y menos las de política judicial. Estas cuestiones están en manos de quienes se encuentran en los cargos más altos, de difícil acceso para las mujeres. Esto también es muy trascendente porque, aunque en estos años se designaron algunas mujeres que fueron ocupando cargos en la magistratura o como fiscales o defensoras, dentro de la escala jerárquica su poder no es suficiente para lograr cambios que trasciendan la órbita de la dependencia en la que cumplen funciones. Esto también explica que, pese al evidente incremento de resoluciones con perspectiva de género, la institución aún es percibida como patriarcal; de hecho, el sistema aún lo es estructuralmente, aunque ya son muchas las personas que ejercen la magistratura con perspectiva de género.

nid=dufdkQDsBvzd0F14N3vbhbW-Lj6mEg3AJwhf1EYFykLzw21_K0C!1045122988

3 Véase: *Mujeres en el Sistema Universitario Argentino. Estadísticas 2019-2020*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/las-mujeres-superan-en-mas-del-10-los-varones-en-cantidad-de-estudiantes-y-en-egresadas-en>

Para lograr transformaciones transversales, que puedan impactar en el sistema de justicia las mujeres deben estar posicionadas en las Cortes, Cámaras o en los máximos cargos de los ministerios públicos, pues sólo desde allí es posible –a través de decisiones jurisdiccionales, de superintendencia o políticas–, incidir en los juzgados u órganos que se encuentran bajo su órbita y en cuestiones más estructurales.

Otro punto a tener en cuenta es que de ese 31% de mujeres que llega a los espacios de decisión no todas tienen perspectiva de género. Si bien es una obviedad que esta perspectiva nada tiene que ver con las cuestiones hormonales, sino que está relacionada a un aspecto educativo y cultural, a veces se espera que las mujeres que llegan a los espacios de poder puedan generar una revolución feminista y ello en general no ocurre. El primero de los motivos es por el que acabo de decir: ser mujer no es sinónimo de ser feminista, sí implica haber transitado algunas experiencias comunes a otras congéneres, en las que seguro existieron situaciones de discriminación, aunque, en ocasiones no visibilizadas. El segundo motivo es porque lograr generar cambios profundos requiere consensos difíciles de conseguir en un Poder Judicial gobernado por varones que imponen su propia agenda. No se trata de que haya una animadversión hacia los temas de género (aunque eventualmente puede haberla), sino que en la escala jerárquica de cuestiones que deben atenderse predominan las establecidas desde siempre, cuando siquiera había mujeres en la Justicia.

Voy a presentar un ejemplo de esto: se ha señalado a la independencia del Poder Judicial como un punto esencial, ineludible. Es uno de los temas que está por delante de todo, de cualquier otro en la escala de cuestiones centrales de quienes integramos este poder del Estado. Así, de alguna forma, las mujeres judiciales hemos aceptado mansamente una escala de valores en la que nuestra propia representatividad en los órganos de decisión es

algo que está por debajo de la independencia judicial. Sin embargo, no estaría mal animarnos a discutir un poco sobre ello, pues ¿qué independencia es la que defendemos en una Justicia que no integramos, sobre la cual no decidimos?

En definitiva, la experiencia demuestra que, salvo personalidades excepcionales, una feminista de manera solitaria, aún en espacios de poder, difícilmente podrá producir las transformaciones que esperamos, en particular las más radicales que implican cambios de paradigmas. Es más probable que se adapte al estado de cosas, e incluso que intente agradar y ser complaciente con sus colegas, tratando de escapar al estereotipo que nos persigue de “locas” y “problemáticas”, pero aun superando los miedos a ser tildada de esta forma, es improbable que logre las adhesiones de los varones de la justicia que habiliten estos cambios a los que aspira el movimiento feminista.

Se necesitan entonces *muchas feministas en los lugares más altos de decisión judicial*, pues es en esta unión sorora que venimos practicando de diversas formas, en particular debatiendo en grupos formales e informales sobre lo que queremos lograr, que se generará la fuerza que se necesita para impulsar y sostener las transformaciones. Hasta que esto no suceda, el impacto no será significativo.

Dos puntos centrales de la reforma feminista

Si bien hay varios temas y subtemas que suelen integrar los documentos, conversatorios y debates sobre reforma judicial feminista, me concentraré sólo en dos que siempre se mencionan: uno, vinculado a la composición de la justicia y, el otro, a la prestación del servicio de justicia. Al respecto, debo señalar que estos reclamos no son nuevos, sino que hace años son parte de diagnósticos en los que se insiste en la necesidad de generar proyectos, programas y estrategias para abordarlos, que están contenidos en distintos documentos nacionales (por

ejemplo, en algunos informes de la Oficina de la Mujer de la CSJN) o internacionales (como parte de las observaciones contenidas en los informes hemisféricos del MESECVI, organismo de monitoreo de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará).

1. Modificaciones respecto de la composición del Sistema de Administración de Justicia

El punto clave aquí es el *avance hacia la paridad*. La incorporación de las mujeres en puestos más altos de decisión, constituye el sustento básico para que la institución sea percibida como justa y representativa pero, además, de acuerdo a las normas internacionales integradas a nuestra constitución, es un requisito de legitimidad democrática que no puede soslayarse ni seguir postergándose. En particular porque la falta de representatividad de mujeres en los órganos de decisión, no sólo afecta la calidad democrática de las instituciones sino también es considerada como violencia política.

En 1991, la Argentina adoptó la primera ley de cupo femenino legislativo del mundo. La Ley 24.012 estableció un piso mínimo de representación de mujeres en las listas partidarias para los cargos legislativos nacionales. La implementación de la ley no estuvo exenta de dificultades, sin embargo, las resistencias y obstáculos no amedrentaron a las mujeres de la política que se unieron y lograron avanzar hacia la Ley de Paridad (27.412) que toma como fundamento la necesidad de garantizar mediante acciones positivas “la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios”, contenida en el artículo 37 de la Constitución Nacional.

El mismo marco normativo constitucional y convencional que sustentó aquellos cambios parece no poder permeare los muros

de la Justicia. En efecto, ya la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la participación de la mujer en la política de 2011⁴ exhortó a todos los Estados a fomentar la participación política de las mujeres con el objetivo de acelerar el logro de la igualdad entre varones y mujeres. También los alentó a “*establecer el objetivo del equilibrio entre mujeres y varones en los órganos y comités gubernamentales, así como en las entidades de la administración pública y en la judicatura, incluidas, según corresponda, la fijación de objetivos concretos y la aplicación de medidas a fin de aumentar sustancialmente el número de mujeres con miras a lograr una representación paritaria de las mujeres y los varones, de ser necesario mediante la adopción de medidas positivas en favor de la mujer, en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública.*”

Disposiciones en el mismo sentido están contenidas en el artículo 7b de la Convención para la Eliminación de las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), de jerarquía constitucional a partir de su incorporación con la reforma constitucional en 1994 al artículo 75, inciso 22, y más recientemente la comunidad internacional continúa insistiendo en este punto en la “Agenda para el Desarrollo Sostenido” aprobada en la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre 2015. De acuerdo al Objetivo 5 los Estados se comprometen a: “Lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”; y en la meta 5.5 acordaron: “asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de liderazgo a todos los niveles de decisión en la vida política, económica y pública”. Que el marco normativo vinculado a este punto esté tan avanzado y no se dispongan las medidas suficientes para cumplirlo merece una

4 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución aprobada el 19 de diciembre de 2011, A/RES/66/130.

reflexión especial, máxime cuando el objetivo de lograr la paridad parecería el más simple de nuestra larga lista en la reforma feminista. Ello pues no implica cambiar costumbres arraigadas, ni generar instancias de formación que llevan años, ni afectar demasiados recursos, sino simplemente cumplir con la Ley: designar mujeres en estos lugares de decisión del Sistema de Administración de Justicia, en la medida en que se van generando las vacancias y hasta que se hayan alcanzado los objetivos de igualdad⁵.

Ahora bien, lograr una justicia paritaria esencialmente *está en manos del Consejo de la Magistratura y en los órganos políticos que participan en la designación de los jueces y juezas*. Es importante tenerlo en cuenta a la hora de hacer los reclamos, pues más allá de que es necesario un ingreso democrático a la justicia, la designación de los cargos de decisión no está en manos de quienes ya están designados. Parece una obviedad, pero no lo es: que casi el 70% de cargos de decisión en la Justicia esté ocupado por varones y que esto no se modifique, no es responsabilidad de los magistrados que la integran sino de los órganos y personas que tienen a cargo las designaciones.

Al respecto si bien han existido algunos avances, en particular a través de reglamentaciones de los concursos del Consejo de la Magistratura vinculadas a la necesidad de elevar ternas a los órganos políticos compuestas al menos con una mujer⁶, ello no ha generado grandes cambios, básicamente porque final-

mente la decisión es discrecional y corresponde al órgano político. Un claro ejemplo es la vacancia que existió en la Cámara Nacional Electoral donde la terna estaba encabezada por una mujer que quedó primera en el concurso y, aunque este órgano nunca había tenido una integración femenina, finalmente la candidata no fue designada.⁷

Por otro lado, se han rechazado algunas modificaciones reglamentarias más radicales, por ejemplo, que proponían que las designaciones requieran una evaluación de la composición del órgano y la terna se integrara en función de lograr la paridad, de modo que podrían presentarse casos en los que los concursos debieran abrirse exclusivamente para mujeres. Se ha alegado que este tipo de propuesta —que parece fácil de implementar y efectiva para aumentar significativamente el número de mujeres en los puestos de decisión—, bajaría la calidad de los concursos, que eventualmente podrían quedar vacantes por falta de mujeres.

Esta hipótesis tiene algún sustento. Los diagnósticos realizados para detectar los obstáculos en el acceso a la magistratura llevan más de una década sin que sus conclusiones sean utilizadas para intentar cambiar lo que ocurre. Las investigaciones sobre la selección de postulantes, inspiradas en la primera que publicó en el año 2005 Paola Bergallo⁸, han confluído en la existencia de un problema concreto: en

5 Véase al respecto la Recomendación general Núm. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal

6 Resolución N° 266/2019 del Consejo de la Magistratura de la Nación dictada el 3 de octubre de 2019.

7 Puede accederse a notas periodísticas, entre otras: <https://www.infobae.com/revista-fresca/2020/10/12/alejandra-lazaro-como-piensa-la-jueza-que-debia-integrar-la-camara-electoral-y-el-gobierno-discrimino-para-poner-a-un-varon/>

8 Bergallo, P. (2006). ¿Un techo de cristal en el poder judicial? La selección de los jueces federales y nacionales en Buenos Aires. En L. Cabal y C. Motta (Comps.). *Más allá del derecho. Justicia y género en América Latina*. Bogotá: El siglo del hombre.

tanto los parámetros de selección fueron pensados desde una óptica masculina que no contempla las desigualdades estructurales de las mujeres, los requisitos impuestos significan un obstáculo más difícil de franquear para nosotras. Ello genera que las mujeres se presenten sólo en un 27% a los concursos.

Los estudios realizados por la Oficina de la Mujer y más recientemente por el Ministerio Público Fiscal⁹ sugieren que uno de los problemas centrales tiene que ver con los obstáculos derivados de la maternidad y la desigual responsabilidad frente al cuidado que asumimos las mujeres y su impacto a la hora de generar los insumos académicos para acceder a los concursos.

Como puede verse, pasa el tiempo, se replican las investigaciones que no hacen más que confirmar lo que se viene señalando desde la primera: las condiciones para el acceso a los espacios de decisión, en tanto son iguales para varones y mujeres, esto es, no contemplan las desigualdades estructurales, las reproducen y obstaculizan el acceso de las mujeres.

Volviendo entonces a la aplicación de políticas más radicales para elevar significativamente el número de mujeres y el problema de la posible vacancia en los concursos. Como puede verse a través de estas investigaciones, es una hipótesis probable en abstracto. Advuértase la confluencia de dos condiciones que vienen generando un gran obstáculo para el avance de las mujeres: por un lado, están en el lugar de mayor trabajo, lo que ya de por sí les dificulta la obtención de las condiciones que se requieren para concursar, pero, además, las cargas de cuidado que pesan más sobre ellas se suman generando esta imposibilidad de acceder. Sin embargo, este dato debería ser utiliza-

do para generar medidas de acción afirmativa e incentivos que permita aprovechar todo ese caudal de mujeres para acercarlas al cargo de la magistratura donde la mayoría seguro que aspira con pocas chances de concretar.

Por fuera del Poder Judicial, las mujeres también son actualmente el mayor número de graduadas y, por lo tanto, también debería haber incentivos específicos para alentarlas a ocupar estos espacios de decisión en la justicia.

Para sintetizar: no requiere recursos ni grandes modificaciones reglamentarias –incluso a partir de la normativa internacional podría siquiera considerarse necesaria–, para que se implementen acciones afirmativas, y al momento de abrirse una terna para algún concurso o en los órganos como las Cortes, se proceda teniendo en cuenta la necesidad de lograr la paridad en todos los niveles y órganos de gobierno judicial. Así, por ejemplo, si se trata de ocupar la vacante en un juzgado federal, se analizarán en su conjunto cuántos de estos cargos están ocupados por varones y mujeres, y así habilitar los concursos de acuerdo a la necesidad de lograr la paridad. Lo mismo respecto de las salas de las Cámaras de cualquier órgano judicial, incluso los de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Respecto de esto último, algunas constituciones provinciales se refieren a la necesidad de garantizar una composición equilibrada en el máximo órgano de justicia, estableciendo algunas condiciones de equilibrio entre los géneros, la falta de normativa explícita permite que en algunos casos que los órganos políticos hagan caso omiso de las obligaciones contenidas en el marco constitucional y convencional que, como ya vimos, lo exige.

Cabe recordar, que una de las pocas normas sobre el tema es el Decreto N° 222/2003 que establece un criterio para la composición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que claramente se alinea con las ideas que impulsan la paridad, en tanto al referirse en el artículo 3 al procedimiento para el nombra-

9 Acceso de las Mujeres a la Magistratura -Primera Parte-: Perfil de las/os postulantes a los concursos. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/om/docs.html>

miento de las/os magistradas/os de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, dispone que “al momento de la consideración de cada propuesta, se tenga presente, en la medida de lo posible, la composición general de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para posibilitar que la inclusión de nuevos miembros permita reflejar las diversidades de género, especialidad y procedencia regional en el marco del ideal de representación de un país federal”.

En el 2015, cuando se produjeron las vacantes, pudo haber sido una buena oportunidad para comenzar a generar un cambio efectivo en la composición de la magistratura que satisfaga los compromisos nacionales e internacionales asumidos y, a la vez, dar una señal clara de que resulta trascendente una representación más democrática en la justicia.

En definitiva, la estrategia es lograr en los hechos *jerarquizar esta obligación convencional y constitucional y hacer que se cumpla* a través de medidas que logren su efectiva implementación. Esto podría hacerse a través de campañas, pero también mediante impugnaciones a los concursos que no tengan en cuenta la paridad y/o de decisiones de órganos no paritarios. Ya es hora de dejar de conformarnos con “algunas designaciones de mujeres” que ni nos arrima al cupo, para exigir avanzar con paso firme hacia la paridad como elemento esencial para considerar a la institución como democrática. Para ello, las feministas de la sociedad civil, de la política y de la justicia debemos trabajar juntas¹⁰.

2. Modificaciones en la prestación del servicio de Justicia

El reclamo central es por una *justicia con perspectiva de género*. Ello hace alusión básicamente a que las resoluciones incluyan una mirada

feminista lo que implica la consideración de las desigualdades estructurales que tenemos las mujeres, así como otros grupos desaventajados al momento de realizar el análisis vinculado a los casos. También abarca los procesos que atraviesan las personas usuarias del servicio de justicia, en particular en cuanto a las formas en que se ejecutan o llevan adelante, de manera de evitar la revictimización¹¹.

A diferencia del punto anterior, virar hacia una justicia con perspectiva de género implica un cambio cultural y de paradigma que lleva tiempo, recursos y muchos actores involucrados. Recordemos que para que la institución sea percibida y efectivamente actúe con una mirada de género no es suficiente que algunos juzgados o dependencias la tengan. En este punto, no puedo dejar de advertir que, si bien las obligaciones de erradicar los estereotipos llevan más de tres décadas, el sistema educativo formal no ha logrado aún la transversalización de la perspectiva de género de modo que las nuevas generaciones que ingresen a la Justicia tengan esa perspectiva.

En el primer ciclo, los avances han sido básicamente a través de la incorporación de la Educación Sexual Integral. En el ciclo su-

10 Resulta promisorio la acción que despliega al respecto *Ojo Paritario*, puede consultarse en: <http://ojoparitario.com.ar/>

11 Conforme el Decreto Reglamentario de la Ley 26.485 (Decreto Nro. 1011/2010) se entiende por *revictimización*, el sometimiento de la mujer agredida a demoras, derivaciones, consultas inconducentes o innecesarias, como así también a realizar declaraciones reiteradas, responder sobre cuestiones referidas a sus antecedentes o conductas no vinculadas al hecho denunciado y que excedan el ejercicio del derecho de defensa de parte; a tener que acreditar extremos no previstos normativamente, ser objeto de exámenes médicos repetidos, superfluos o excesivos y a toda práctica, proceso, medida, acto u omisión que implique un trato inadecuado, sea en el ámbito policial, judicial, de la salud o cualquier otro.

perior y en particular en las universidades de derecho, que alimentan el caudal de personas que ocupan los estamentos de la Justicia en sus cargos más altos, si bien hay cursos específicos vinculados a la temática, las y los estudiantes transitan materias cuyos contenidos no han sido revisados y ajustados de acuerdo a la normativa.

Por su parte, el Consejo de la Magistratura de la Nación, ha incorporado pautas exigiendo alguna certificación en la temática, pero la tarea no es suficiente pues hay varias generaciones de magistrados/as que ya habían sido designados y estarán en sus cargos “mientras dure su buena conducta” y/o hasta que cumplan con la edad para retirarse, que no han recibido esta formación. Se agrega como dificultad que para lograr una prestación del servicio de justicia con perspectiva de género se requiere la capacitación de todas las personas que lo integran y no sólo de la magistratura.

En otro artículo me he referido a este aspecto y al rol esencial que les cabe a las escuelas de capacitación judicial en la formación feminista, así como al aporte invaluable de la obra de la Ministra Carmen María Argibay, pero aquí sólo pretendo presentar algunos elementos que permitan ajustar las estrategias para la reforma feminista.

En este sentido, creo que no hay posibilidad de lograr una justicia con perspectiva de género en una sociedad patriarcal. Quienes componen la justicia no son otros/otras que representantes de la sociedad que habitamos. Por ello es central lograr un cambio de paradigma en la educación, que logre la formación de generaciones que construyan para la igualdad. Mientras ello no ocurra, son las escuelas judiciales que, aunque no fueron pensadas ni tienen suficientes recursos para la magnitud de la tarea, debieran asumir con responsabilidad y compromiso la obligación –que es al mismo tiempo legal, convencional y constitucional– de capacitar en perspectiva de género a quienes integran la Justicia. Para eso, sin lugar a

dudas la clave es cómo hacerlo. En el último apartado, presento algunas reflexiones en torno a La ley Micaela y a lo que podemos aspirar a partir de este marco normativo.

Micaela y la militancia que se hizo ley

Cada vez que escribo o hablo sobre esta Ley que contribuí a gestar, intento presentar al mismo tiempo parte de la normativa que la precedió y contextualizar su aparición a partir de algunos datos de la realidad que nos permiten entender y dimensionar el significado profundo de la Ley que lleva el nombre de la joven feminista entrerriana.

En efecto, la obligación de capacitación no es nueva. En el año 1985, nuestro país aprobó la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (CEDAW), que desde 1994 integra el bloque de constitucionalidad, esto es, tiene la misma jerarquía que cualquier otra disposición de nuestra constitución. En particular, el artículo 5 de la Convención se refiere a la necesidad de erradicar los estereotipos de género.

Como segundo momento normativo importante en 1992, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en la Recomendación General 19 porque traza un puente conceptual a partir del cual podemos afirmar que la discriminación contra la mujer es violencia, y porque establece la obligación del Estado de capacitar en temas de género, concretamente señala que “es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que apliquen la Convención”. Esta manda se repite luego en el artículo 8c de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará –que por cuestiones temporales quedó fuera del bloque de constitucionalidad, pero fue ley en 1996–. Para completar el panorama normativo, estas disposiciones también fueron receptadas en la Ley 26.485 de prevención,

sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, promulgada en abril de 2009. Esta última norma y la necesidad de articular entre los distintos poderes del Estado la perspectiva de género, dio inicio a un proceso único en el Poder Judicial liderado por la Ministra Carmen María Argibay, que creó la Oficina de la Mujer e impulsó una serie de capacitaciones que permearon a la justicia toda.

Sin embargo, ello no fue suficiente para evitar que un juez dictara una decisión sin perspectiva de género que liberó anticipadamente a quien resultó luego el femicida de Micaela García, ni que los múltiples organismos que de alguna manera estuvieron implicados en la cadena causal pudieran incidir de modo de evitar el resultado que era evitable.

La Ley se presentó el mismo año del femicidio de Micaela, pero casi pierde estado parlamentario. A fines de 2018, ocurrieron dos acontecimientos que evitaron que ello ocurriera: por un lado, una nueva sentencia judicial plagada de estereotipos en el caso de “Lucía Pérez” y, por el otro, la denuncia de Thelma Fardín acompañada por la campaña de actrices “*Mirá como nos ponemos*”. Estas dos circunstancias y el enardecimiento feminista presionaron al Poder Ejecutivo que incluyó a la Ley Micaela para su tratamiento por el Congreso en sesiones extraordinarias, y así fue Ley.

Este breve recorrido nos lleva a algunas reflexiones que hablan de las dificultades en el cumplimiento de los compromisos contraídos en materia de capacitación que lleva más de tres décadas, pero también nos renueva la esperanza porque sin lugar la Ley Micaela es la popularización de la legitimación de la capacitación como herramienta privilegiada en la erradicación de la discriminación y la violencia. En definitiva, esta es la esencia de la Ley: una respuesta feminista frente a la más extrema forma de violencia contra la mujer: contra la violencia, educación.

Ahora bien, para que esta herramienta sirva para la reforma feminista, las capacitaciones

que se realicen deben tener la potencialidad de transformar a quienes asisten, en particular a los que no creen en la lucha feminista, a quienes sostienen la meritocracia y rechazan la paridad porque no comprenden aún que en “la lotería social” de la que habla John Rawls partimos de lugares diferentes y que ello marca nuestras posibilidades más allá de nuestros esfuerzos. Necesitamos que los talleres logren mostrarles a esas personas que hablan despectivamente de “la ideología de género”, la violencia invisible que nos atraviesa cotidianamente a las mujeres y cómo la falta de corresponsabilidad en el hogar afecta nuestra calidad de vida. Necesitamos que a quienes participen comiencen a importarles las desigualdades estructurales, que les incomoden y finalmente se lleven la responsabilidad y el compromiso ciudadano de trabajar por un mundo más justo, tal como en su corta vida Micaela nos mostró que es posible.

La respuesta no está en la complejidad de los contenidos, no está en hacer talleres para reafirmarnos entre las feministas, sino en lograr tocar en su humanidad a quienes asisten y sumarles en el cambio cultural que necesitamos generar.

Para ello es necesario pensar si lo que hacemos, si la forma en cómo pensamos que se transmite el conocimiento, no está también atravesada por el patriarcado, y si no nos hace falta revolucionar los métodos de enseñanza o lo que consideramos que es enseñar y aprender e incluir y jerarquizar la emocionalidad, la sensibilización, el arte, la música, u aquello que nos permita llegar a quienes no han comprendido aún que la esencia de la humanidad son nuestras diferencias y que, al mismo tiempo, debemos erradicar las injustas jerarquías que se construyeron a partir de ellas¹².

12 He participado de varias experiencias educativas donde pusimos a prueba nuevas metodologías, tales como los talleres sobre violen-

Conclusiones

Para concluir, algunas pautas de toda esta reflexión que pueden ser útiles:

El desafío central de la reforma feminista tiene una doble vía, por un lado, es ocupar los lugares de decisión –porque no hay posibilidades de lograr las transformaciones que esperamos sino desde los lugares desde donde ello puede hacerse–. En este sentido, la estrategia de avanzar hacia la paridad es trascendente.

La segunda vía es la transformación a través de la educación, porque necesitamos que las mujeres que lleguen a los espacios de poder sean feministas, pero también que todas las personas que integran este poder del Estado lo sean. En esta revolución contamos con un marco normativo que, de alguna forma, a través de la Ley Micaela ha renovado su legitimidad y la esperanza de que la llave maestra para los cambios que esperamos sean a través de procesos educativos.

En esto último, animarnos a asumir el desafío de encontrar formas innovadoras y efectivas de capacitar en temas de género, centrándonos en estrategias dirigidas al público refractario es central para no desaprovechar esta nueva oportunidad que nos brinda la ley.

Referencias bibliográficas

- Bergallo, P. (2006). ¿Un techo de cristal en el Poder Judicial? *La selección de los jueces federales y nacionales en Buenos Aires*. En L. Cabal y C. Motta (Comps.). *Más allá del derecho. Justicia y género en América Latina*. Bogotá: El siglo del hombre.
- Facio Montejo, A. (1992). *Cuando el género sueña, cambios trae. Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*. San José: ILANUD.
- Herrera, M., Fernández, S. E. y de la Torre, N. (2020). *Tratado de géneros, derechos y justicia*. Buenos Aires: Editorial Rubinzal Culzoni.
- Ministerio de Educación (2020). *Mujeres en el Sistema Universitario Argentino, Estadísticas 2019-2020*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/las-mujeres-superan-en-mas-del-10-los-varones-en-cantidad-de-estudiantes-y-en-egresadas-en>
- Oficina de la Mujer. (s/d). *Acceso de las Mujeres a la Magistratura -Primera Parte-: Perfil de las/os postulantes a los concursos*. Disponible en <https://www.csjn.gov.ar/om/docs.html>
- Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia (s/d). *Mapa de género de la Justicia Argentina*. Disponible en: https://om.csjn.gov.ar/mapagenero/login/mostrarLogin.html;jsessionid=dufjdkQDsBvzd0F14N3vbhbW-Lj6mE-g3AJwhf1EYFyLzW21_K0C:1045122988
- Resolución N° 266/2019 del Consejo de la Magistratura de la Nación dictada el 3 de octubre de 2019.
- Suárez, P. S. (2012). Las mujeres abogadas en la historia y en la Facultad de Derecho de las Universidades de Buenos Aires *Revista sobre enseñanza del Derecho*. Año 10, Núm. 20: 143-183.
- cia doméstica de la Oficina de la Mujer de la CSJN los cursos TAG de Transformación Actitudinal en Género, junto con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y el PENT de FLACSO Argentina y los que construimos Proyecto Novak y Grow –Género y Trabajo–, pero hay muchas más construcciones y líneas de investigación paralelas que vamos confluyendo en un mismo sentido, tales como las que realiza Melina Furman.

El desafío pendiente de la democracia: *Repensar la cárcel desde una perspectiva integral de políticas públicas*

*The pending challenge of democracy:
Rethinking prison from a comprehensive public policy perspective*

Por Lucía Gallagher* y Larisa Zerbino**

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2022.

Fecha de Aceptación: 10 de abril de 2022.

RESUMEN

En este artículo de investigación se realiza un análisis del avance y retroceso de la democracia en la política penitenciaria, concretamente en la gestión de la cárcel desde el regreso de la democracia en la República Argentina. El avance en políticas públicas de derechos humanos en los establecimientos carcelarios y su impacto en los últimos cuarenta años. Las autoras proponen repensar la cárcel desde las políticas penitenciarias que la rigen en la actualidad, centrarse en las grandes conquistas de derechos humanos en nuestro país y su impacto en las personas privadas de su libertad y su entorno, como así también la recepción de experiencias recientes que han llegado para generar grietas en los muros.

Palabras clave: *Derechos Humanos, Democracia, Políticas Penitenciarias, Género.*

ABSTRACT

The article analyzes the progress and setbacks of democracy in prison policy, specifically in prison management since the return of democracy in Argentina. Advances in public human rights policies in prisons and their impact in the last forty years. The authors propose to rethink prison from the penitentiary policies that govern it today, focusing on the great achievements of human rights in our country and its impact on people deprived of their liberty and their environment, as well as the reception of recent experiences that have come to generate cracks in the walls.

* Abogada por la Universidad de Buenos Aires. Codirectora del Área de Políticas Penitenciarias de la Asociación Pensamiento Penal. Correo electrónico: luciagallagher@hotmail.com

** Abogada por la Universidad de Buenos Aires. Doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Codirectora del Área de Políticas Penitenciarias de la Asociación Pensamiento Penal. Correo electrónico: larizerb@gmail.com

Keywords: *Human Rights, Democracy, Penitentiary Policies, Gender.*

Introducción

El presente artículo de investigación nos propone situarnos en un análisis del avance y retroceso de la democracia en la política penitenciaria, más precisamente en la gestión de la cárcel desde el regreso de la democracia en la República Argentina y, por ende, en cómo impacta ello en las personas que sufren el encierro. Hombres y mujeres encarcelados parecieran no ser beneficiarios, o serlo a cuentagotas del avance en políticas públicas de derechos humanos que han transitado nuestro país los últimos cuarenta años. Repensar la cárcel, conlleva pensar en las políticas penitenciarias que la rigen, intentando barajar y dar de vuelta poniendo el eje en experiencias que vienen a romper con la lógica carcelaria -patriarcal- instituida con el nacimiento de la nación argentina. Entonces, en el desarrollo de las siguientes líneas, no pretendemos realizar revisionismo histórico acerca de las políticas penitenciarias adoptadas desde el regreso de la democracia, sino que nos centraremos en las grandes conquistas de derechos humanos en nuestro país y su impacto en la cárcel como así también la recepción de experiencias recientes que han llegado para generar grietas en los muros. ¿Qué impacto ha tenido la Ley de identidad de género en la cárcel, la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y por Embarazo (AUE), el parto respetado y la violencia obstétrica, los derechos laborales, el derecho de afiliación sindical, el acceso a la educación y los avances en la lucha contra la violencia institucional y la prevención de la tortura? ¿Han las grandes conquistas de la democracia impactado positivamente en las cárceles de nuestro país? Y, por otro lado, ¿qué mecanismos de gestión carcelaria más democrática y transparente se han aplicado? Son estos interrogantes que seguramente no serán respondidas con plenitud en las siguientes lí-

neas, pero seguramente plantarán la semilla de la duda para seguir profundizando.

1. La cárcel y la política penitenciaria como desafío para la democracia

La cárcel y la política penitenciaria —que la engloba— es, aún, un desafío para la democracia. Claramente, “llevar” la democracia a un ámbito de castigo estatal, de opacidad y poca transparencia, no es ni será tarea fácil. Desde 1983 hasta la actualidad, las leyes y políticas que atraviesan la cárcel y el encarcelamiento han sufrido avances y retrocesos, más lo último que lo primero. Sin embargo, muchas otras leyes y políticas que no necesariamente son destinadas específicamente a reglar el encierro, han impactado en las personas que se encuentran privadas de libertad. En definitiva, entendemos que una de las grandes deudas de la democracia con nuestra sociedad, es la de transformar los lugares de encierro en lugares dignos, cuya utilidad se convierta en una herramienta para fortalecer la ciudadanía de quienes la habitan.

En ese sentido, el ejercicio de ciudadanía que desplegamos como sociedad desde la asunción del primer presidente elegido democráticamente, es el mismo que se filtra a cuenta gotas en nuestras cárceles y ello así porque claramente el ejercicio de ciudadanía requiere participación, y ejercicio efectivo de derechos que colisionan, naturalmente, con la lógica de opacidad carcelaria.

2.a. La Ley de Identidad de Género

La Ley nacional 26.743 de Identidad de Género fue promulgada el 23 de mayo de 2012, modifica la Ley 17.132 del ejercicio de la medicina eliminando la prohibición de llevar a cabo intervenciones quirúrgicas de reasignación genital, salvo autorización judicial. Además, la Ley se aparta del procedimiento judicial establecido en la Ley 18.249 y establece que toda persona podrá solicitar la rectificación registral del sexo, y el cambio de nombre

de pila e imagen, cuando no coincidan con su identidad de género autopercebida. La Ley de identidad de género fue impulsada y redactada por organizaciones de personas trans, posicionando a nuestro país como uno de los más avanzados a nivel mundial en materia de derechos LGBTIQ+. Son escasas las oportunidades en las cuales las personas involucradas pueden participar activamente en la toma de las decisiones concretas relativas a sus intereses, derechos y vidas. A partir de 2015, se incluyen las personas trans en SNEEP¹ como categoría género y no como sexo, y recién en el 2017 se comenzó a analizar de forma no binaria las tasas de encarcelamiento, integrando a las estadísticas a las personas trans encarceladas. Pero la aplicación efectiva del derecho a ser nombrado, registrado e identificado con el nombre del género autopercebido y no por el sexo biológico también ha de hallarse plasmado en el “trato” carcelario hacia las personas trans. Esto es, que las personas trans encarceladas han de ser llamadas por el nombre autopercebido, aun cuando en su DNI figure otro nombre. Lo cierto es, que la mayoría de las personas trans llegan a la etapa de ejecución de su condena, siendo registradas e mencionadas con el nombre que los identifica según el sexo biológico y no con el autopercebido según su género, lo que nos presenta un escenario de absoluta inobservancia a la Ley de identidad de género.

Cabe señalar que el encarcelamiento de las mujeres trans presenta circunstancias adicionales relacionadas con el efectivo acceso a los servicios médicos, incluyendo tratamientos con hormonas, transformaciones corporales supervisadas, servicios para personas con enfermedades de transmisión sexual, entre otras.

De este modo, una reflexión crítica sobre la criminalización, estigmatización y patologi-

zación de las mujeres trans nos permite poner en contexto la exclusión de derechos que pueden padecer en contextos de encierro, enfrentando un status de doble vulnerabilidad²; por estar privadas de su libertad y por ser parte de la población LGBTIQ+.

En este contexto, se impone la necesidad de garantizar que las mujeres trans tengan acceso adecuado a la salud integral y apropiada a sus necesidades y particularidades. Se debe asegurar la continuidad de los tratamientos hormonales y la cirugía de reasignación, cuando haya sido elegida. Ello sumado al respeto a la orientación sexual, identidad y expresión de género de las mujeres trans privadas de su libertad, garantizando la vigencia de los derechos humanos, sin discriminación.

Cobra particular relevancia la reciente sanción de la Ley 27.636 de “*Promoción del Acceso al Empleo Formal para personas Travestis, Transsexuales y Transgénero ‘Diana Sacayan-Lohana Berkins’*”. La Ley tiene por objeto establecer medidas de acción positiva orientadas a lograr la efectiva inclusión laboral de las personas travestis, transsexuales y transgénero, con el fin de promover la igualdad real de oportunidades en todo el territorio nuestro país. El art. 7° dispone que no podrán ser valorados los antecedentes contravencionales. Asimismo, los antecedentes penales de las/os postulantes, que resulten irrelevantes para el acceso al puesto laboral, no podrán representar un obstáculo para el ingreso y permanencia en el empleo considerando la particular situación de vulnerabilidad de este colectivo.

2.b. Las leyes laborales en el encierro y el derecho sindical

La aplicación de las leyes laborales en contexto de encierro y todos los derechos emanados de

1 Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena.

2 Véanse las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad.

éste también han tenido su reflejo en el mundo carcelario. Partimos de la premisa de que el derecho a acceder al trabajo y el efectivo ejercicio del derecho de trabajar es un derecho humano y debe ser garantizado por el Estado, sin limitaciones ni discriminaciones y en condiciones dignas. No puede considerarse una concesión graciable del Estado y tampoco un medio de gobierno dentro del establecimiento carcelario. En este sentido, no tenemos que recordar que el derecho al trabajo ya sea en el medio libre o en contexto de encierro es un derecho protegido y garantizado por la Constitución Nacional (art. 14 bis CN) e instrumentos internacionales (Art. 23 de la DUDH, Art. 14 CADH, y los Arts. 6 y 7 PIDCyC), en contexto de encierro este derecho está regido por la Regla 96 y sgtes. de las Reglas Mandela y los arts. 106 y ss. de la Ley 24.660. También regulan este derecho las normas generales que regulan los contratos de trabajo celebrados entre sujetos privados en el medio libre (Ley de Contrato de Trabajo -20.744-; Ley Nacional de Empleo -24013-; Ley de Riesgo de Trabajo -24.557- Ley de Seguridad e Higiene en el Trabajo -19.587-; Ley de la Jornada Legal de Trabajo -11.544-; Ley de Empleo no Registrado, Evasión Fiscal y Previsional -25.345- y Ley Antidiscriminatoria -23.592-, etc.) y los Convenios Colectivos de Trabajo. En especial el Nro. 1 –sobre jornada–, el Nro. 95 –sobre remuneración–, 100, 111 y 156 –sobre igualdad de oportunidades y no discriminación–.

Ahora bien, la Ley 24.660, que rige a través de sus artículos 106 y 107 el derecho al trabajo en contexto de encierro sostiene que además es una obligación que integra el programa de su tratamiento. Para el mundo carcelario, trabajar no es sólo un derecho sino una obligación de las personas encarceladas. Para ello, la política penitenciaria debería tender a reforzar la formación profesional de las personas privadas de libertad, el mejoramiento de sus hábitos laborales, capacitación y creatividad. Ello mismo se encuentra reglado en el art. 108 de la Ley

mencionada, cuyo objetivo es la capacitación de las personas alojadas en las cárceles, pero en general las tareas laborales que desarrollan se ciñen a las necesidades funcionales básicas del establecimiento carcelario (servicios de fajina, recolección de basura, cocina, panadería) y en menor medida se desarrollan actividades de pintura, plomería y electricidad, mayormente orientadas a la reparación y mantenimiento de las instalaciones del servicio. Sólo funcionan unos pocos talleres de sastrería, jardinería, reparación de motores y carpintería.

Creemos profundamente que es necesario comenzar a promover acciones que tiendan no sólo a capacitar laboralmente sino a que esas capacitaciones sirvan para integrar el mundo laboral formal en el medio libre, que lógico se ve también restringido por el registro de antecedentes penales que son solicitados al momento de acceder a un trabajo registrado. Para ello debe reconocerse, no sólo en la letra de la ley, sino también en la práctica, a las personas encarceladas como trabajadores, y reconocer que han de cumplirse sus derechos como cualquier trabajador sino como aquellas personas que trabajan en un contexto y condición especial y no de otra manera.

Consecuentemente, es importante en esta materia, el antecedente del que se desprende del fallo “Kepych”³ en el que se ordena al Encope, dependiente del SPF, junto con los organismos del Estado vinculados a la materia en cuestión, junto con la Procuración Penitenciaria, la elaboración de un régimen de trabajo para las personas privadas de su libertad que, a la par de organizar el trabajo intramuros atendiendo al especial ámbito en el que se desarrolla, adapte su régimen a la normativa local vigente y a los instrumentos internacionales que rigen la materia.

3 Resuelto por la Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal, el 1/12/2014.

Seguidamente encomienda al Director del SPF para que durante la transición se instruya a las autoridades del Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza para que ajusten su actuación de conformidad con las disposiciones de la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo y sus modificatorias, respecto de los internos que desempeñen tareas laborales, de acuerdo con la coordinación dispuesta por el art. 118 de la Ley N° 24.660. Esta resolución de la Cámara Federal de Casación Penal, provocó que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, convocara en el año 2015 una mesa de trabajo con el objeto de avanzar con la regulación de un régimen de trabajo específico para las personas privadas de libertad, que no llegó a ser un proyecto de ley como lo dictaminó el plan original pero que fue publicado para conocimiento de la población. En el mismo sentido, el fallo “Gutiérrez” de la Sala I de la Cámara Federal de Casación Penal resuelto el 4 de junio de 2014 resolvió puntualmente sobre los salarios de los/las trabajadores en contexto de encierro, allí los jueces Hornos y Slokar advirtieron sobre la especial situación en la que se encuentran las personas privadas de la libertad, a los efectos de peticionar ante las autoridades, se refieren al control judicial amplio, a la necesidad de superar las formalidades y a la importancia de constatar la realidad carcelaria previo a resolver.

A lo que atañe al derecho laboral de las mujeres encarceladas, la Ley 26.485 –de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres– creó el Consejo Nacional de las Mujeres, como autoridad de aplicación de dicha norma legal y obliga al estado a garantizar el acceso a los servicios de atención específica para mujeres privadas de libertad (art. 9°, inc. u). La reglamentación de la referida Ley (decreto 1011/2010, BO 23/07/2010) dispone que: De acuerdo a lo dispuesto en la misma Ley (art. 6°) y en el art. 9° de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia

contra la Mujer, la condición de mujer privada de libertad no puede ser valorada para la denegación o pérdida de planes sociales, subsidios, servicios o cualquier otro beneficio acordado o al que tenga derecho a acceder, salvo disposición legal expresa en contrario.

En política penitenciaria, recién en el año 2008 a través de la sanción de la Ley 26.472 se receptaron estándares internacionales respecto de mujeres detenidas. Esta norma modificó el Código Penal de la Nación, el Código Procesal Penal de la Nación y la Ley de Ejecución Penal (Ley 24.660) y habilita al juez a disponer el arresto domiciliario para las mujeres embarazadas, para las madres de niñas y niños hasta los cinco años de edad, o que tengan a cargo a personas con discapacidad. La oferta laboral que tienen las mujeres privadas de la libertad es escasa, limitada en sus oficios y réplica roles y estereotipos de género presentes en el mundo laboral extramuros. Se ha observado que las unidades no poseen una oferta de oficios calificados ni de formación que permita un egreso con subsistencia económica⁴. Por ello, no se puede dejar de mencionar la importancia de establecer políticas de promoción⁵ y

4 La Regla de Bangkok N° 46 establece que las autoridades penitenciarias tienen la responsabilidad de elaborar y ejecutar programas de reinserción amplios, que tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, durante el período anterior y posterior a la puesta en libertad. Esto debe incluir programas de trabajo que preparen a las mujeres para que su reinserción en la sociedad sea exitosa.

5 En este punto, no se puede dejar de señalar la reimplementación del “Plan Qunita”. El Ministerio de Salud adjudicó la realización de las 14.000 cunas-moisés al Encope con el fin de que promueva su confección mediante el trabajo para las personas alojadas bajo la órbita del Servicio Penitenciario Federal. En la provincia fue implementado en 2021 en

protección del trabajo de las mujeres privadas de libertad, de forma tal que no se acentúan los roles estereotipados, asignándoles “tareas domésticas”, se promuevan programas de formación laboral deben ser los mismos para los hombres y mujeres teniendo en cuenta las características particulares del género y en el caso de las mujeres embarazadas o con niñas y niños alojados con ellas, el Estado debe garantizar programas específicos que sean compatibles con su condición asegurando el vínculo materno.

El Estado debe asegurar a las mujeres privadas de la libertad que lo soliciten el efectivo goce del derecho de trabajar, así como también el acceso a un trabajo formativo y debidamente remunerado. Deberá tenerse en cuenta, en especial, que fuera de la prisión el trabajo femenino se encuentra mal pago y requiere pocas calificaciones, por lo tanto, resulta imprescindible mejorar los programas de capacitación y formación laboral en las cárceles de mujeres. En este sentido, la Asamblea General de la OEA aprobó el 28/06/2019 la resolución “Promoción y Protección de Derechos Humanos”⁶, que en su apartado IV resuelve alentar a los Estados Miembros a que *“incorporen un enfoque integral y/o diferenciado y una perspectiva de género con respecto a las personas en condiciones de vulnerabilidad y/o históricamente discriminadas que se encuentren privadas de libertad”*, lo que significa un avance en materia de género. Además, solicita se adecúen los procedimientos penitenciarios; se capacite al personal encargado de su custodia, y se garantice a las personas detenidas en estableci-

mientos penitenciarios el derecho de acceso a la justicia y al respeto de su dignidad, el acceso a la salud y el goce de sus derechos en general, sin discriminación⁷.

Asimismo, y en relación a aquellos derechos emanados del derecho al trabajo, la Constitución Nacional garantiza a todos los habitantes el derecho a asociarse con fines útiles (art. 14 CN), conformar una organización sindical libre y democrática, a concertar, por medio de las entidades profesionales, convenios colectivos de trabajo, a recurrir a la conciliación y al arbitraje, a ejercer el derecho de huelga, a ser designados y a designar representantes gremiales que gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad en el empleo (art. 14 bis CN, Convenio 87 de la OIT aprobado por Ley 14.932 protege la libertad de sindicalización. Art. 8 PIDESC, Art. 22 PIDCyP y Art. 16 CADH)

El Convenio 87 sobre libertad sindical de OIT establece específicamente que “los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las asociaciones que estimen convenientes (art. 2º) y el artículo 9º establece una única limitación a este derecho, al disponer que “... la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente convenio”.

Ahora bien, este ejercicio de ciudadanía en relación a los derechos sindicales llegó al contexto de encierro de la mano del SUTPLA, - Sindicato Único de Trabajadores Privados de Libertad, fundada en 2012- experiencia innovadora en nuestro país y que nuclea - como lo indica su denominación- nuclea a los trabajadores en contexto de encierro.

articulación con el programa “Más Trabajo, Menos Reincidencia” del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia para los establecimientos dependientes del servicio penitenciario bonaerense.

6 Véase: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2961_L-O-20.pdf

7 Ver Recomendación VI del Sistema Interinstitucional de Control de Cárceles.

Consecuentemente, en la Sent. Int. Nº 14.137, del 30/7/2013, “Sindicato Único de Trabajadores Privados de la Libertad Ambulatoria SUTPLA y otro c/ Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y otros / Acción de Amparo” y la Sala IX de la CNAT sostuvo que es inadmisibles pues la demanda, tal como está planteada, no demuestra que el SUTPLA sea una asociación habilitada para promover, con arreglo a la doctrina de los precedentes mencionados (ATE, ROSSI, ATE II) un reclamo judicial en el que invoque la representación de los intereses colectivos de los trabajadores a los que alude la demanda o la defensa de derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos de los mismos, conf. art 43 CN.

Esos casos se refieren a la legitimación de las asociaciones sindicales simplemente inscriptas, y lo cierto es que del texto de la demanda y de la documentación adjunta surge que el SUTPLA solicitó su inscripción como entidad gremial con arreglo a la Ley 23.551, mas no que esa inscripción en el registro respectivo haya sido dispuesta por la autoridad de aplicación: “No puede soslayarse que el art. 14 bis de la Constitución Nacional dispone que el reconocimiento de los derechos inherentes a la organización sindical está supeditado al requisito de la simple inscripción de la entidad gremial en un registro especial. Requisito que, como la misma demanda lo admite, se cubre con la registración prevista en la Ley citada, cuyo artículo 23 establece que “...a partir de su inscripción, [la asociación] adquirirá personería jurídica y tendrá los siguientes derechos: ...b) representar los intereses colectivos ...”. CSJN “Rec. de hecho causa “SUTPLA c/ Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y otros s/ amparo”, sent. 10/11/2015 “Rec. de hecho deducido por el demandado en la causa Sindicato Único de Trabajadores Privados de la Libertad Ambulatoria SUTPLA y otro c/

Estado Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y otros / acción de amparo”, sent. 7/03/19.

En definitiva, las personas privadas de libertad tienen derecho a asociarse con fines de ejercer sus derechos ciudadanos, como así también a defender sus derechos laborales a través del derecho a huelga, estas acciones permiten una mayor preparación para convivir en el medio libre y a generar políticas tendientes a humanizar el encierro.

Otro avance nacido del interior de las cárceles en materia laboral es la constitución de Cooperativas de Trabajo de personas en contexto de encierro y liberadas. Desde hace más de diez años, hasta la fecha se han constituido una menuda cantidad de cooperativas integradas por personas encarceladas y que han transitado el encierro, con el objetivo de autogestionarse oficios y empleos en el medio libre. Esta forma de empleo, ha sido vital en la formación y contención de las personas encarceladas y ha logrado constituir la Mutual “Mario Cafiero” –Mutual de liberados, liberadas y familiares– que trabaja con articulación de la Comisión de Asociativismo en Cárceles de INAES y el Programa “Más Trabajo menos Reincidencia” del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires.

No hay dudas que ello ha sido un avance extraordinario en el ejercicio ciudadano y fundamental de las personas privadas de libertad, sin embargo aún resta que la Ley de Cooperativas –Ley 20.337– se acomode a esta nueva realidad y derogue o modifique el art. 64 de dicha norma la inhabilitación a ejercer cargos públicos, esto es a integrar el consejo directivo de cooperativas –de a las personas condenadas con accesoria de inhabilitación de ejercer cargos públicos; los condenados por hurto, robo, defraudación, cohecho, emisión de cheques sin fondos, delitos contra la fe pública; los condenados por delitos cometidos en la constitución, funcionamiento y liquidación

de sociedades—. En todos los casos hasta diez años después de cumplida la condena.

En consecuencia, puede afirmarse que, en materia de derecho laboral de las personas privadas de libertad, ha habido un avance en relación a la efectivización de estos derechos, sin embargo, puede decirse que estos avances han sido en su mayoría promulgados por las personas afectadas a través de resoluciones judiciales y se advierten en menor medida por la adopción de políticas penitenciarias acordes.

2.c. Asignación Universal por Hijo (AUH) y por Embarazo (AUE)

Otras de las grandes conquistas de la justicia social ha sido la implementación de la Asignación Universal por Hijo y por embarazo. No vamos a profundizar en el programa en sí y sus beneficios, pero sí en su aplicación respecto de las mujeres en contexto de encierro. ¿Por qué las mujeres privadas de libertad no podrían ser beneficiarias de la AUH y la AUE? Y aquí volvemos a la reflexión que guía estas líneas y que refieren a que en una sociedad democrática como la nuestra, deben generarse los mayores esfuerzos para que la efectivización de los derechos fundamentales alcance a cada uno/a de los habitantes del suelo argentino.

En ese sentido, en el 2015 las mujeres encarceladas en la Unidad 31 del SPF presentaron un Habeas Corpus Colectivo en el que solicitaban ser beneficiarias de la AUH y la AUE, y después de un camino judicial largo la CSJN en el fallo dictado el 11/02/20 “*FLP 58330/2014/11/RH1 Internas de la Unidad n° 31 SPF y otros s/ habeas corpus*”, consideró que la interpretación dada por la Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal a las normas aplicables había sido en favor de los derechos consagrados por la Constitución Nacional y en los tratados internacionales con jerarquía constitucional.

El Máximo Tribunal recordó que la acción de *habeas corpus* es un medio legal “rápido y eficaz para resguardar el trato digno en las pri-

siones y para solucionar situaciones injustas que allí se planteen”. Y destacó que “el ingreso a una prisión no despoja a las personas de la protección de las leyes y, en primer lugar, de la CN de modo que toda situación de privación de la libertad impone al juez o funcionario que la autorice el deber de garantizar el cumplimiento de las normas constitucionales, los tratados internacionales ratificados por la República Argentina y los derechos del detenido no afectados por la medida de que se trate”. Sobre la cuestión de fondo la Corte sostuvo que “el derecho al otorgamiento por parte del Estado de los beneficios de la seguridad social, con carácter integral e irrenunciable, está consagrado en el art. 14 bis de la Constitución Nacional” así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y que el texto constitucional impone al Congreso “el dictado de un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y a la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia”. Que “los derechos de las niñas y niños alojados con sus madres [en instituciones carcelarias] requieren su protección integral para garantizarles el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente...La omisión en la observancia de los deberes que corresponden a los órganos gubernamentales del Estado habilita a todo ciudadano a interponer las acciones administrativas y judiciales a fin de restaurar el ejercicio y goce de tales derechos a través de medidas expeditas y eficaces (art. 1 de la Ley 26.061)” (considerando 8°).

En lo que respecta al trabajo penitenciario la Corte dijo: “constituye, sin lugar a dudas, una de las formas de trabajo humano que, como tal, goza de tutela constitucional”. La Ley ordena “la retribución del trabajo y la deducción de los aportes correspondientes a la seguridad social” por lo cual “resulta inaceptable el argumento referido a que no correspondería reconocer las asignaciones de la

Ley 24.714 pues en el ámbito carcelario debe respetarse la legislación laboral y de la seguridad social”. Además, “la Ley de Presupuesto Nacional para los ejercicios 2012/2013 prevé expresamente entre sus partidas la designación de recursos para hacer frente a las asignaciones familiares de las personas privadas de su libertad que trabajan”.

En el destacado fallo, también se hizo referencia a la situación de “violencia institucional” a la que alude la Ley de Protección Integral a las Mujeres y su reglamentación en concordancia con las normas internacionales en esta materia, por cuanto “la condición de mujer privada de libertad no puede ser valorada para la denegación o pérdida de planes sociales, subsidios, servicios o cualquier otro beneficio acordado o al que tenga derecho a acceder”. Y se tuvo especialmente en cuenta que conforme lo establecido por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, los Estados deben tomar “todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de su condición, las actividades (...) o creencia de sus padres”, que se respete su “interés superior” y se le “asegure la protección y el cuidado necesarios para su bienestar, adoptando todas las medidas legislativas y/o administrativas que sean necesarias”⁸.

Lo cierto es que aún deben saldarse obstáculos administrativos para acceder a la AUH y la AUE, ya que parte del trámite se realiza a través del ENCOPE y en muchos casos ha habido deficiencias en su aplicación. En efecto, no hay forma de no reconocer, que en su gran mayoría las mujeres presas son jefas de familia, quienes trabajan intramuros para la subsistencia económica de sus hijos e hijas.

2.d. Parto respetado y violencia obstétrica. Ley 25.929

La Ley 25.929 no sólo otorgó el marco regulatorio para que las mujeres puedan parir de forma respetada, sino que visibilizó muchísimas formas de violencia obstétrica hasta el momento invisibles. Sin embargo, mucho dista del cumplimiento de esta Ley y el acceso a este derecho en contexto de encierro, donde la lógica de seguridad de los establecimientos penitenciarios choca y contradice lo garantizado por la letra de la mencionada Ley.

Del Informe de “Parí como una condenada. Experiencias de violencia obstétrica de mujeres privadas de la libertad”⁹, elaborado en conjunto por la Procuración Penitenciaria de la Nación, el Ministerio Público de la Defensa de la Nación, la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires y la Defensoría del Pueblo de la Nación (2019) se observa con claridad las situaciones de violencia (y hasta tortura) a las que son sometidas las mujeres en la cárcel. De los testimonios de las mujeres entrevistadas en ese informe, se han podido relevar situaciones de violencia máxima hacia las mujeres a punto de parir.

La Ley 25.929 sancionada y promulgada en 2004 y finalmente reglamentada en 2015 defiende los derechos de las madres, los recién nacidos/as y sus familias al momento del trabajo de parto, parto y post parto. En la Ley se detallan los distintos derechos que deben garantizarse a la mujer, al recién nacido/a y su familia.

El término “parto respetado” o “parto humanizado” hace referencia al respeto a los derechos de las madres, los niños y niñas y sus familias en el momento del nacimiento. Promueve el respeto a las particularidades de cada familia –etnia, religión, nacionalidad–,

8 CSJN, FLP 58330/2014/1/1/RH1 “Internas de la Unidad n° 31 SPF y otros s / *habeas corpus*”.

9 Disponible en: <https://ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/ediciones-especiales/pari-como-una-condenada.pdf>

acompañándola a través de la toma de decisiones seguras e informadas. La mujer como usuaria del sistema sanitario tiene derecho, fundamentalmente, a recibir información (existencia de complicaciones, ventajas e inconvenientes de los posibles tratamientos), a decidir libremente la forma y posición en el momento del parto y a ser tratada con respeto y consideración de sus pautas culturales. Se deben tener en cuenta las necesidades de cada mujer, como el estar o no acompañada por una persona de confianza en cada momento y/o el tipo de ingesta alimentaria durante el proceso de parto. Se la debe informar sobre las distintas intervenciones médicas que pueden tener lugar durante el parto y postparto y debe participar activamente en las diferentes decisiones y actuaciones de los profesionales. Tiene derecho a no ser sometida a ningún examen o intervención cuyo propósito sea de investigación. Así como también a tener a su lado a su hijo o hija durante la permanencia en el establecimiento sanitario, siempre que el recién nacido no requiera de cuidados especiales. Debe ser informada, desde el embarazo, sobre los beneficios de la lactancia materna y recibir apoyo para amamantar. Además, recibir asesoramiento e información sobre los cuidados de sí misma y del niño o niña, y sobre anticoncepción en el momento del puerperio.

Los recién nacidos tienen derecho a estar en contacto con su madre desde el primer momento y a ser alimentados con leche materna sin interferencias. Deben ser tratados de forma respetuosa y digna, contar con inequívoca identificación y a no ser sometido/as a ningún examen o intervención cuyo propósito sea de investigación o docencia. Tienen derecho a que sus progenitores reciban adecuado asesoramiento sobre los cuidados para su crecimiento y desarrollo.

En el contexto carcelario: Se encuentran absolutamente prohibidos los medios de coerción durante el trabajo de parto, parto y post parto y se prohíbe también el aislamiento y

prohibición del contacto familiar como sanciones a las mujeres embarazadas y a las madres. La permanencia de personas embarazadas conlleva desafíos al sistema penitenciario, pues tanto el proceso biológico de la gestación como el estrés que produce atravesarlo en la prisión, configuran necesidades diferenciadas a las del resto de la población carcelaria, que deberán ser atendidas. Además de los controles médicos propios del embarazo, esas personas deberán acceder a otros bienes y servicios básicos para ver satisfechos sus requerimientos, tales como alimentación y vestimenta adecuada; acompañamiento durante el embarazo y preparación para el parto; acceso a un parto humanizado, de conformidad lo previsto en la Ley N° 25.929.

Desde el Sistema Interinstitucional de Control de Cárceles se hicieron fuertes señalamientos y observaciones en particular en oportunidad de monitorear las unidades penitenciarias de la provincia de Córdoba el 12/09/2016. Señalaron que resulta grave e inaceptable el modo de intervención del personal encargado de la seguridad en presuntos focos de conflicto, entre los que se cuentan diversas situaciones como cuestiones de convivencia, diferentes modos de expresión de las emociones o bien en cuestiones disciplinarias. Se pudo advertir que problemas de distinta etiología, que requieren diferentes soluciones, eran insistentemente controlados mediante el aislamiento y la utilización de psicofármacos y sujeción a camillas en el sector de sanidad, no como un medio terapéutico, sino como un modo de control y castigo. Ese tipo de intervenciones configuran situaciones del mayor riesgo para la violación de derechos fundamentales de las personas detenidas, para evitar el control judicial de las medidas disciplinarias y para un certero daño en la salud mental de las detenidas.

En esa línea, se refirieron especialmente a las informadas y así denominadas "medidas de seguridad" tomadas en relación a las mu-

jeros, a quienes se las sujetaba a una cama y eran esposadas inmediatamente luego de dar a luz. Circunstancia que surgió de las entrevistas con las internas y que fue confirmada por las autoridades del Establecimiento de mujeres¹⁰.

2.e. El acceso a la educación. La Universidad en la cárcel y la posibilidad de avanzar en la progresividad a través del estudio. El estímulo educativo

Mediante la Ley de Ejecución 24.660 (modificada por Ley Nº 26.695 B.O. 29/08/2011 y el Decreto Reglamentario 140/15 del 10/2/2015 se busca fortalecer el reconocimiento del derecho de las personas privadas de la libertad a la educación a la vez que se establece la obligación de la gestión pública educativa para proveer lo necesario para garantizarla. De modo que, todas las personas privadas de la libertad tienen derecho al acceso a la educación pública, integral, gratuita, permanente y de calidad¹¹.

Conforme lo dispone la propia Ley no se admite limitación alguna fundada en motivos discriminatorios (edad, género, identidad, orientación sexual, discapacidad), ni en la situación procesal, el tipo de establecimiento de detención, la modalidad de encierro, el nivel

de seguridad, el grado de avance en la progresividad del régimen penitenciario, las calificaciones, ni en ninguna otra circunstancia que implique una restricción injustificada del derecho a la educación¹². Además, rige el control de la gestión educativa. Así, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y sus equivalentes provinciales deberán establecer, en el marco del Consejo Federal de Educación, un sistema de información público, confiable, accesible y actual, sobre la demanda y oferta educativa, los espacios y los programas de estudio existentes en cada establecimiento y mantener un adecuado registro de sus variaciones. Deberá garantizarse el amplio acceso a dicha información a la Procuración Penitenciaria de la Nación, a organizaciones no gubernamentales interesadas en el tema, y a familiares de las personas privadas de su libertad, y a toda otra persona con legítimo interés¹³.

La acción de *habeas corpus* correctivo resulta la vía idónea para perseguir la corrección de situaciones que, al restringir el derecho a la educación garantizado por ley a todas las personas privadas de su libertad, afectan de modo relevante las condiciones del encierro (art. 142 de la Ley de ejecución).

Desde los organismos de derechos humanos como así también desde ciertos sectores del Poder Judicial se ha procurado garantizar el mejor y más amplio acceso al derecho a la educación de las personas privadas de su liber-

10 Véase: Informe de Monitoreo. Disponible en: <https://sistemacontrolcarceles.gob.ar/inspecciones-por-carcel/?idcarcel=660>

11 Los obstáculos e incumplimientos en el acceso al derecho a la educación podrán ser remediados por los jueces competentes a través de la vía del *habeas corpus* correctivo, incluso en forma colectiva. Excepcionalmente, los jueces podrán asegurar la educación a través de un tercero a cuenta del Estado, o, tratándose de la escolaridad obligatoria, de la continuación de los estudios en el medio libre (art. 142, Ley 24.660).

12 Ley 24.660, art. 135.

13 Ley 14.660, art. 141.

tad a través de recomendaciones¹⁴ o bien, con el dictado de fallos judiciales¹⁵.

Resulta fundamental la continuidad de los programas de educación en la cárcel, así como participación de la comunidad en los espacios educativos como herramienta de democratización. Cabe la crítica relativa a la escasa y desigual oferta educativa que se brinda en los establecimientos para alojar mujeres en relación a la ofrecida en los establecimientos para varones. Tampoco existen instancias educativas e informativas que funcionen de modo extenso y sistemático desde el Estado y les permita a las mujeres detenidas conocer sus derechos y las garantías para su ejercicio, particularmente durante la privación de la libertad. Se destacan

14 Podemos citar, por ejemplo, las recomendaciones de la Procuración Penitenciaria de la Nación sobre acceso a TICS Nro. 844-16, Recomendación 738 para que se garantice el derecho a aquellas personas que se encuentren con medida de resguardo físico, Recomendación 854, Recomendación N° 641 para la Unidad 6 del SPF, Recomendación N° 688 referida Complejo Penitenciario Federal I de Ezeiza, Recomendación N° 729 y Recomendación N° 730 cuestiones relativas a la educación en la cárcel de Devoto.

15 Véanse los casos: n° FLP 7470/2014, caratulada “Trapanesi, Diego Hernán s/ recurso de casación”, reg. n° 1521, rta. 18/07/2014, causa CCC 54475/2017/2/CFC1 “Procuvin s/ recurso de casación” reg. 1.803/17.4 del 15/12/17; CCC 54475/2017/2/CFC2 “Legaño de Casación de Procuvin” rta. el 31/08/18. En este último caso, se había denunciado la falta de plazas para materializar la totalidad de los traslados de personas detenidas alojadas en el Complejo Penitenciario Federal II (Marcos Paz) que estudian en el Centro Universitario Devoto –CUD- (el móvil disponible era para 33 personas, y los personas a trasladar era alrededor de 130).

las iniciativas de la sociedad civil y el acompañamiento en este sentido, de ningún modo reemplazan la necesaria intervención estatal.

2.f. La lucha contra la violencia institucional. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. El CNPT. El Sistema Interinstitucional de Control de Cárceles. Monitoreos carcelarios para prevenir la violencia en la cárcel

Mediante la sanción de la Ley 26.827 se crea el Sistema Nacional para la Prevención de la Tortura y el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura (CNPT) como nuestro Mecanismo Nacional, en cumplimiento con el mandato del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (OPCAT)¹⁶. En prieta síntesis, el Comité está compuesto por 13 miembros¹⁷ y tiene competencia en todo el territorio de nuestro país, en todos los lugares de detención, entendidos conforme el artículo 4 de la Ley 26.827, como “cualquier establecimiento o sector bajo jurisdicción o control de los Estados nacional, provincial o municipal, así como cualquier otra entidad pública, privada o mixta, donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad,

16 Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (OPCAT) crea un régimen combinado de visitas a cargo de órganos nacionales e internacionales. Para ello, su dispone que cada Estado Parte establecerá, designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura, denominado Mecanismo Nacional de Prevención.

17 Representantes parlamentarios, representantes de mecanismos locales, representantes de la sociedad civil, y un representante de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

por orden, instigación, o con consentimiento expreso o tácito de autoridad judicial, administrativa o de otra autoridad pública”.

A su vez, se entiende por privación de la libertad “cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente” (art. 4 inc. 2 OP-CAT). Entre sus objetivos, el CNPT debe por mandato legal enviar al Congreso el proyecto de Ley de cupo carcelario conforme lo establece el art. 50: “Para el mejor cumplimiento de las obligaciones emanadas del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, las autoridades competentes deberán regular un mecanismo que permita determinar la capacidad de alojamiento de los centros de detención conforme a los estándares constitucionales e internacionales en la materia, y las herramientas específicas para proceder ante los casos de alojamiento de personas por encima del cupo legal fijado para cada establecimiento.”

La definición de cupo carcelario es amplia y ya ha sido establecida por la jurisprudencia¹⁸: “Se trata de un concepto complejo comprendido en un conjunto de variables referidas a aspectos físicos tales como dimensiones de los espacios, temperatura, ventilación, iluminación, ruidos, humedad e higiene, en relación con otros factores como son el tiempo de confinamiento en celdas o espacios reducidos, horarios de permanencia en espacios más am-

plios, actividades fuera del lugar de alojamiento; y con los servicios destinados a los detenidos, como los sanitarios, la energía eléctrica, el resguardo de la seguridad, la alimentación y la comunicación con el exterior, entre otros.” (Ver CFCP, Sala II causa FSM 8237/2014/13/ CFC1 “Procuración Penitenciaria de la Nación s/recurso de casación” reg. nro. 1351/19, resuelta el 28 de junio de 2019). El cupo carcelario está directamente relacionado con el derecho de las personas privadas de libertad a que el Estado brinde condiciones carcelarias dignas, es decir, a la prohibición de que el encierro carcelario se convierta por las condiciones en que se cumple, en una pena o trato inhumano o degradante, prohibido constitucionalmente (CN, art. 18).

Consideramos que la existencia de organismos de control constituye un factor altamente positivo hacia la transparencia de instituciones caracterizadas desde siempre por la opacidad, como son los establecimientos carcelarios. Contribuyen a la prevención y protección de los derechos humanos de las personas detenidas en los establecimientos carcelarios a lo largo del país.

En junio de 2013, e impulsado desde el Poder Judicial se conforma el Sistema Interinstitucional de Control de Cárceles. Se trata de un espacio interinstitucional y plural, conformado por jueces y juezas de diversas jurisdicciones territoriales e instancias, por la Procuración Penitenciaria de la Nación, Fiscales de la Procuración General de la Nación –particularmente la Procuraduría contra la Violencia Institucional-, representantes de la Defensoría General de la Nación, principalmente mediante su Comisión de Cárceles y el Programa contra la Violencia Institucional¹⁹.

18 CFCP, Sala I FGR 39487/2018/CFC1 “*Personas detenidas en el Complejo Federal V de Senillosa s/habeas corpus*”, reg. nro. 988/19, resuelta el 11/06/19 y FBB 22371/2018/1/ CFC1 “*Internos U-4 del S.P.F s/habeas corpus*” reg. nro. 828/19, resuelta el 21/05/19; entre otras.

19 Han intervenido desde la Defensoría General de la Nación, las Comisiones de Seguimiento del Tratamiento Institucional de Niños,

En carácter de miembros consultivos y como representantes de la sociedad civil y control ciudadano, intervienen el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal –entidad rectora de la matrícula profesional-, el Centro de Estudios Legales y Sociales (C.E.L.S.), la Comisión Provincial por la Memoria; y la Asociación Pensamiento Penal como organizaciones no gubernamentales de reconocida trayectoria en la materia carcelaria y en la protección de los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad. Al inicio de su conformación, los integrantes del Sistema convinieron en implementar una base informática para cargar los informes de los monitoreos, con el detalle de los módulos y pabellones de cada unidad, el cupo, las actividades educacionales y laborales y su capacidad, los partes diarios e informes semanales, los hechos de muerte, los hechos violentos y lesiones, y los hábeas corpus, entre otras cuestiones de similar relevancia. Asimismo, se propusieron unificar los protocolos para la realización de los monitoreos carcelarios.

Más allá de esos altos objetivos originalmente pensados, la tarea del Sistema fue desplazándose hacia el territorio, esto es hacia los monitoreos e inspecciones de los establecimientos carcelarios²⁰. Los monitoreos carcelarios procuran controlar de manera inmediata las reales condiciones de alojamiento mediante la recorrida no guiada y la observación directa de la estructura material de alojamiento y sanitaria. Incluyen el relevamiento de aspectos como el trato y el régimen de vida, la alimentación, la atención médica, el debido proceso en el régimen sancionatorio administrativo y

el acceso a los períodos de la progresividad en el tratamiento penitenciario.

En esa línea, se enmarca la Recomendación III emitida por el Sistema de Control al puntualizar que "...se presenta conveniente y hasta necesaria la intervención sistemática del Poder Judicial de la Nación y de los Ministerios Públicos, con el objeto de coadyuvar a los fines antes señalados y particularmente, que efectúen monitoreos periódicos que constituyan un medio de observación con carácter permanente y estable de las condiciones de vida, régimen de detención y situaciones de violencia institucional en los establecimientos carcelarios del Servicio Penitenciario Federal y provinciales en los cuales se alojen detenidos a disposición de la justicia federal, próximos a su asiento, contribuyendo de esa manera a la realización del más amplio y efectivo control judicial (CSJN: Fallos 327:388)..."²¹. De este modo, la presencia de autoridades judiciales -intervinientes en el proceso penal- en los lugares de encierro, el diálogo con las autoridades a cargo y el contacto directo con las personas privadas de su libertad, permite dar respuestas y soluciones inmediatas a las problemáticas que se avizoran en los monitoreos, lo cual reduce notoriamente la burocracia que genera cualquier control a distancia y en formato escrito.

Luego la interconexión significa entrecruzamiento de la información disponible y aplicable, lo cual garantiza la transparencia y la publicidad de los actos de gobierno. Todas las partes cuentan con más y mejor información, de este modo, es posible resolver en menos tiempo y con información de mayor calidad. En pos de recuperar la confianza de la sociedad en las instituciones judiciales, entre otras políticas públicas, resulta indispensable la pro-

Niñas y Adolescentes y sobre temáticas de Género.

20 Todos los informes de monitoreo se encuentran disponibles en: <http://sistemacontrolcarceles.gob.ar/inspecciones/>

21 <https://sistemacontrolcarceles.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Recomendaci%C3%B3n-III-monitoreo.pdf>

moción y el impulso de organismos interinstitucionales dispuestos a fomentar esa conexión e interactuar entre los distintos actores que participan activamente en todo aquello que emana del juzgamiento e imposición de pena a quien comete un delito.

2.g. Participación de las personas privadas de su libertad en la gestión carcelaria

Uno de los elementos esenciales en cualquier democracia es la participación ciudadana, ya sea para elegir nuestros representantes como para participar de la administración de justicia, como es el caso del juicio por jurados. En ese sentido, la posibilidad de que las personas privadas de libertad puedan participar de algunas de las decisiones del lugar que habitan y transitan conlleva al ejercicio ciudadano. Veamos la experiencia del modelo penitenciario alternativo:

2.g.1. El modelo penitenciario alternativo

Los Comités de Prevención y Solución de Conflictos²²

En octubre de 2019, comenzó a funcionar en la Unidad Penitenciaria Nº 15 de Mar del Plata el proyecto piloto “Protocolo para la prevención y solución de conflictos disciplinarios y fomento de la mediación en contexto de encierro”. Se trata de una iniciativa pensada

y elaborada por el reconocido Mario Juliano²³ con el fin de pacificar el espacio carcelario. Este proyecto piloto preveía que los conflictos que presenta la cotidianidad carcelaria, se tratasen en un Comité de Prevención y Solución de Conflictos. La herramienta se centra en la búsqueda de consensos entre la comunidad carcelaria y penitenciaria, con el fin de asegurar la convivencia pacífica y la implementación de un régimen disciplinario basado en la gradualidad y la formación de la autodisciplina a través de medidas restaurativas, socioeducativas y correccionales de carácter excepcional.

La conformación de los CPySC asegura la participación de voces plurales. Es decir, que se encuentra conformada por todas aquellas personas y organizaciones que transitan esa unidad penitenciaria y que conforman la cotidianidad de la cárcel. De este modo, cada unidad penitenciaria, tiene una conformación disímil, y participan de esta experiencia, docentes, personal penitenciario de diferentes direcciones, capellanía, universidades, jueces, defensores, talleristas, y la sociedad civil –en este caso representada por una ONG–. La idea principal de esta experiencia es disminuir los índices de conflictividad e iniciar el camino para erradicar las prácticas penitenciarias arbitrarias, tales como la separación o confinamiento en solitario, el aislamiento, la utilización de las celdas de castigo o “buzones”. Para ello, es necesario no sólo atender todos aquellos conflictos que son pasibles de encuadrarse como una sanción administrativa, sino atender a la prevención de los conflictos que surgen de la vida cotidiana en el contexto de encierro. En ambos casos, el diálogo entre todas las partes aporta creatividad a la solución de los conflictos ya existentes y en la prevención de nuevos conflictos.

22 Para mayor profundidad sobre los Comités de Prevención y Solución de Conflictos, se puede consultar el artículo de Gallagher, L., Matkovic, P. y Zerbino, L. (2021). *Cárceles: Comités de Prevención y Solución de Conflictos: Programa Mario Juliano*. En *Miradas Interdisciplinarias sobre la Ejecución Penal II*. AMFJN. Comisión de Ejecución Penal y Comisión de Revista y Biblioteca IJ Editores.

23 Fue Juez de Necochea y fundador de la Asociación Pensamiento Penal.

Durante el año 2020, a instancias del jefe del Servicio Penitenciario Bonaerense, se inició un plan de implementación y puesta en marcha de los CPySC en todas las unidades dependientes del servicio penitenciario de la provincia de Buenos Aires a través de reuniones con participación plural que se realizan de manera remota y por medios virtuales. Antes de ello, a raíz de la declaración de la pandemia causada por el virus COVID-19 y las restricciones de aislamiento social preventivo y obligatorio dictado por el Poder Ejecutivo Nacional, se habilitó la utilización de teléfonos celulares en las unidades penitenciarias bonaerenses, lo que propició la implementación de cada uno de los sesenta CPySC y la participación de las personas privadas de libertad en ellos, a través de plataformas virtuales como *Zoom*, *Cisco Webex* o *WhatsApp*. Así se replicaron CPySC en las distintas unidades penales dependientes del Servicio Penitenciario Bonaerense donde se observó una notable disminución de la violencia y un cambio de paradigma en la utilización del aislamiento como única respuesta a los conflictos intramuros.

El Protocolo de funcionamiento de los Comités encuentra su marco normativo en las previsiones de la Ley de ejecución provincial N° 12.256, su modificatoria 14.296 y la resolución N° 2783/16 de la jefatura del SPB. Allí, se establece que cualquier transgresión a las normas sobre disciplina en el establecimiento carcelario jurisdicción penitenciaria puede ser incluida en el Protocolo, teniendo en cuenta tanto las condiciones de seguridad del establecimiento, la integridad de los intervinientes en el hecho y de terceros. Para que el procedimiento quede habilitado, se necesita ineludiblemente la voluntad documentada de la persona privada de su libertad que ha cometido la infracción. La aceptación del protocolo por parte del infractor implica la ausencia de comunicación a los estrados judiciales de la falta y el compromiso de realizar una actividad reparatoria -consensuada en los encuentros de

Gabinete- y a no cometer una nueva falta. De este modo, la defensa y el juzgado interviniente en la ejecución de la pena solamente serán notificados en caso de que la persona no haya aceptado el procedimiento de protocolización. El plazo será de hasta noventa días desde la comisión del hecho, salvo circunstancias excepcionales en que el privado de su libertad no haya podido ser notificado fehacientemente. En estos supuestos, el plazo correrá desde la efectiva notificación.

Una vez finalizado el plazo y cumplidas las medidas restaurativas y/o socioeducativas establecidas, se procederá al cierre de las actuaciones. Las actuaciones se archivan y no se computarán para las calificaciones de conducta. Las medidas restaurativas y/o socioeducativas serán fijadas por el oficial a cargo de dicha tarea designado por el presidente del Comité, de acuerdo a las circunstancias del caso con especificación de sus condiciones y duración. En caso de nueva trasgresión, el protocolo quedará sin efecto y se reconducirán las actuaciones que lo originaron, iniciándose las actuaciones por la nueva falta.

Para la aplicación del Protocolo intervienen un órgano ejecutivo –el Comité– y un órgano institucional –la Asamblea–. El Comité estará integrado por un presidente, tres secretarios, vocales primeros y vocales segundos. La Asamblea es el órgano institucional representativo de la comunidad carcelaria, judicial y de la sociedad en general. No tiene limitación en cuanto al número de integrantes y se reunirá en cada ocasión en que el Comité lo decida. Tiene distintas funciones establecidas en el Protocolo tales como observar la marcha de la aplicación del protocolo de prevención y solución de conflictos; actuar como portavoces del comité ante las personas, asociaciones, reparticiones e instituciones que representen; realizar al comité todas las propuestas que consideren necesarias para la consecución de los fines del protocolo; exponer sobre temáticas de la ejecución penal a los fines del enriquecimiento

cognitivo a través del intercambio de impresiones y proponer al comité la incorporación de nuevos miembros a la asamblea.

En los Comités la prevención se comienza a trabajar desde la discusión y el debate de los conflictos inherentes a la convivencia carcelaria, se han tratado una infinidad de temáticas inherentes a la cotidianidad de la vida intramuros, una campaña de difusión sobre el protocolo, un plan de desarme, se realizan propuestas de talleres²⁴ a partir del interés de las personas privadas de su libertad.

Mientras que la solución de conflictos se plantea desde tres enfoques: 1) si se activó el protocolo, se pregunta sobre el tiempo del período a prueba y la medida reparadora consensuada; 2) si aún no fue activado el protocolo, se dialoga sobre la –potencial– medida reparadora del daño a enmendar; 3) si se decidió no activar el protocolo, se expresan los motivos de su negativa y se buscan mecanismos preventivos a fin de que la persona no cometa una nueva infracción.

En la actualidad, el Gabinete realiza encuentros semanales, donde se tratan las cuestiones del día a día y se establece un 'orden del día' con temas a tratar en el Comité. El Comité en sus encuentros mensuales reúne a representantes de diferentes espacios, donde se abordan las cuestiones prefijadas en el orden del día y aquellas cuestiones que no pudieron ser tratadas en Gabinete; luego en la Asamblea –encuentros anuales– se realiza la rendición de cuentas sobre la gestión del CPySC.

En líneas generales, en cada reunión se realiza un acta para registro interno. Se registran a las personas que asisten, como así también, a la institución que representan, se encuesta sobre la población penitenciaria, número de legajos administrativos, casos protocolizados y medidas reparadoras, entre otros datos de interés.

Se ha logrado un eficiente seguimiento de las problemáticas y se contribuye en el fortalecimiento del mecanismo y del diálogo directo entre las autoridades penitenciarias de cada una de las unidades con la sociedad civil y cada uno de los actores y actrices que participan de este espacio. Todas las voces de las personas que lo integran son escuchadas y tienen el mismo grado de importancia. El Protocolo se adaptó a las necesidades específicas de las Unidades que alojan población femenina y trans. Era necesario hacer más hincapié en la prevención de los conflictos y no tanto en las sanciones, porque en las unidades de mujeres las sanciones administrativas son menos en relación a la de los varones, lo que no quiere decir que no existan y que no se protocolicen.

De esa forma, mirar los conflictos de las mujeres desde la prevención resultó importante para abordar las problemáticas específicas, que se debaten en el espacio de diálogo y solución que brinda cada comité. El trabajo realizado en torno a los CPySC, como una herramienta necesaria para la pacificación de la cárcel, fue reconocido por el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura, el que con fecha 8 de julio de 2020, dispuso declarar de interés a la experiencia del Programa "Protocolo para la Prevención y Solución de Conflictos Disciplinarios y Fomento de la Mediación en Contexto de Encierro" a la vez que consideró deseable su reconocimiento, difusión y réplica de la experiencia con el fin de que sea replicada en el resto de las unidades y las autoridades brinden las herramientas necesarias para institucionalizar dicho espacio en todo el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

24 Se han realizado talleres educativos y formativos y desde la sociedad civil se han gestionado talleres en unidades, muchos de ellos brindados por personas de la comunidad que no habían tenido contacto alguno con la cárcel antes (Inglés/literatura/justicia restaurativa y lenguaje no violento/danzas/karate/dibujo y pintura).

En este mismo sentido, el trabajo de los CPySC fue reconocido como una buena práctica en un fallo de la Cámara Federal de Casación Penal donde se investigaba un homicidio cometido por una pelea en un pabellón de una cárcel federal: “la conveniencia de implementar métodos adecuados y democráticos de prevención de la violencia. Así, los modelos para la Prevención y Resolución de Conflictos, cuyo principal objetivo es reducir el índice de conflictividad en la comunidad carcelaria, afianzar las relaciones entre las personas privadas de libertad y el personal penitenciario a través del diálogo y el consenso, y de este modo contribuir a pacificar el espacio carcelario; como los Comités para la Prevención y Resolución Alternativa de Conflictos propuestos e impulsados por la Asociación Pensamiento Penal, integrante del Sistema Interinstitucional de Control de Cárceles.”²⁵.

El 6 de marzo de 2020, se firmó un convenio entre las autoridades del Ministerio de Seguridad y Justicia de la provincia de Chaco y la Asociación Pensamiento Penal para realizar una capacitación en mediación para el personal del Servicio Penitenciario Provincial. Y la Provincia presentó su propio “Protocolo para la Prevención y Solución de Conflictos Disciplinarios y Fomento de la Mediación en Contexto de Encierro”.

En el ámbito federal, el 20 de mayo de 2021, la intervención de la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal estableció por disposición 452/2021²⁶ la creación

del “Dispositivo piloto de gestión comunitaria de conflictos convivenciales en el ámbito penitenciario ‘Programa Mario Juliano’”, en reconocimiento a los aportes del destacado jurista a la implementación de estas modalidades alternativas de gestión de conflictos en los establecimientos penitenciarios. Se trata de la creación de un dispositivo implementado por un “Comité Interdisciplinario de Prevención y Solución de Conflictos”, cuya integración se determinará inicialmente en el establecimiento referido y será ejecutado por un “Gabinete de medidas restaurativas”, que tendrá la misión de llevar a cabo las medidas previstas y consensuadas con el Comité.

Consideramos que resulta indispensable la promoción y el impulso de estos programas interinstitucionales e interdisciplinarios en contextos carcelarios y que cobran aún más relevancia en momentos particulares marcado por la pandemia, que agravó las condiciones de encierro y dejó en evidencia la profunda crisis habitacional que padecen las personas privadas de libertad. Se generaron protestas y reclamos y estos espacios fueron de gran importancia para canalizar los posibles conflictos con mecanismos de justicia restaurativa antes que los clásicos sancionatorios.

La existencia de espacios de diálogo y apertura como los CPySC se presenta como una oportunidad hacia la transparencia de instituciones caracterizadas desde siempre por la violencia y la arbitrariedad, como son las cárceles particularmente en lo que tiene que ver con el manejo de la disciplina. Su conformación entonces, pretende contribuir a la reducción de la violencia lo que necesariamente

25 Causa la Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal nro. FLP 6403/2015/TO1/7/CFC3, caratulada “*Sotelo Aranda, José s/ recurso de casación*” reg. nro. 32/21, resuelta el 5 de febrero de 2021 (voto del juez Gustavo M. Hornos).

26 La resolución hace especial hincapié en los “*buenos resultados en otros contextos como en el ámbito del Servicio Penitenciario Bonaerense.*”

En particular, en la Unidad Penal 15 de Batán se implementó el ‘Programa de Prevención y Solución de Conflictos’, mediante el cual se ofrece al o los infractores ingresar voluntariamente al protocolo”.

se traduce en la pacificación de los establecimientos carcelarios.

Conclusión

A lo largo de este artículo de investigación analizamos cómo las reformas legislativas²⁷ en materia de derechos en los últimos años han comenzado a exigirse en el ámbito penitenciario. En algunas oportunidades, estas reformas han sido acompañadas de un control judicial eficiente que ha abierto las puertas para el cumplimiento de los derechos sociales, políticos, culturales y ambientales de las personas privadas de libertad.

Una sociedad democrática exige el involucramiento de los tres poderes del Estado y de la sociedad civil en la etapa de ejecución, en lo que tiene que ver con las condiciones carcelarias en fundamental. Una sociedad democrática no puede ser ciega ante la necesidad de ampliar derechos para aquellos que se encuentran prisionizados, por lo contrario, es necesario promover la participación ciudadana y generar puentes entre el afuera y el adentro de las cárceles para el regreso de éstos al medio libre.

En ese sentido, en este artículo hemos visto que, de un tiempo a esta parte, aquella

legislación que amplía derechos con mirada de justicia social –como la Ley de identidad de género, la implementación de la AUH y la AUE, la ampliación de las normas laborales, mecanismos de control de violencia institucional– fue filtrándose dentro de las cárceles y apoyada judicialmente, de forma tal que actualmente no puede concebirse una política penitenciaria menos amplia en ese aspecto. No obstante, es una deuda absoluta de nuestra democracia seguir profundizando el control de las condiciones de detención, la sobrepoblación, el hacinamiento, el cupo de habitabilidad, requisas y trato no vejatorio, el uso indiscriminado de la prisión preventiva, la carencia de oportunidades para quienes atravesaron el encierro, el acceso a más y mejor oferta laboral y etc. en las que hay que seguir trabajando desde el Estado y con/para la sociedad civil.

Finalmente, como hemos advertido en la introducción de este artículo, no fue nuestra intención hacer un revisionismo histórico, sobre las conquistas de nuestra democracia en materia penitenciaria, sino mostrar como aquella legislación pensada lejos de esas políticas, son necesariamente aplicables a todos/as por igual, sin distinguir las circunstancias en que se ejercen esos derechos. Cuando comenzamos a pensar en un estudiante privado de libertad y no en privado de libertad que estudia, o en un trabajador en contexto de encierro y no en una persona encarcelada que trabaja, el mundo habrá comenzado a cambiar y nosotros/as con él.

Referencias bibliográficas

- Cels, DGN, Procuración Penitenciaria. (2011). *Mujeres en prisión, Los alcances del castigo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Centro de información judicial. *Fallos y sentencias Recuperados de Centro de Información Judicial*. Disponible en: <https://www.cij.gov.ar>
- Cornell Law School's Avon Global Center for Women and Justice and International Human Rights Clinic, Defensoría General de la

27 Por ejemplo: el Proyecto de Ley modificación del Capítulo IV - "Disciplina" (artículos 79 a 99) de la Ley de ejecución de la pena privativa de la libertad Nº 24.660 y sus modificatorias que contribuye a garantizar el derecho de defensa en el proceso sancionatorio, a la vez que, cumple con las obligaciones internacionales en materia de derechos fundamentales de las personas privadas de libertad y propone soluciones alternativas a los conflictos considerados menores dentro de la cárcel (CIDH, Caso Nº 12.672 "Guillermo Patricio Lynn vs. Argentina"). En este sentido, también se valora positivamente la presentación de un Proyecto de Ley Integral contra la Violencia Institucional.

- Nación de la República Argentina & Cornell Law School's Avon Global Center for Women and Justice and International Human Rights Clinic Defensoría General de University of Chicago Law School International Human Rights Clinic. (2013, mayo). MUJERES EN PRISIÓN EN ARGENTINA: CAUSAS, CONDICIONES Y CONSECUENCIAS. <https://www.mpd.gov.ar/uploads/documentos/mujeresprision.pdf>. Recuperado 7 de abril de 2022, de <https://www.mpd.gov.ar/uploads/documentos/mujeresprision.pdf> Mujeres en prisión en Argentina: Causa condiciones y consecuencias, mayo 2013
- Gallagher, L. (2020). Medidas de prevención y acciones para responder a situaciones de violencia en contextos de encierro. El Sistema Interinstitucional de Control de Cárceles. *Revista del Ministerio Público de Defensa de la Nación: “La defensa de las personas privadas de libertad.”* Recuperado de: <https://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/Revista%202020%20reducida.pdf>
- Gallagher, L. (2021a). Apuntes sobre la Recomendación VI del Sistema Interinstitucional de Control de Cárceles: ¿Perspectiva feminista en la cárcel? *Revista Pensamiento penal*. Recuperado de <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/89369>
- Gallagher, L. (2021b). *Cárceles y control judicial. Informes de Monitoreo y resolución de casos judiciales*. En *Ejecución de la pena. Colección Proceso Penal Adversarial Tomo 5* (pp. 265-285). Buenos Aires: Editores del Sur.
- Gallagher, L., Matkovic, P. y Zerbino, L. (2021). Cárceles: Comités de Prevención y Solución de Conflictos: Programa Mario Juliano. En *Miradas Interdisciplinarias sobre la Ejecución Penal II* (pp. 317-336). Buenos Aires: Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional. Comisión de Ejecución Penal y Comisión de Revista y Biblioteca IJ Editores.
- Mujeres Privadas de libertad, Limitaciones al encarcelamiento de las mujeres embarazadas o con hijas/os menores de edad* (2009). Buenos Aires: Ministerio Público de la Defensa – UNICEF.
- Porta, E. (2016). *El trabajo en contexto de encierro*. Buenos Aires: Ediar Ediciones.
- Recomendaciones e Informes de Monitoreo realizados por el Sistema de Coordinación y Seguimiento de Control Judicial de Unidades Carcelarias. Disponible en: <https://sistema-controlcarceles.gob.ar>

El Poder Judicial y las Políticas Públicas en los casos de vivienda. *Avances y desafíos actuales*

*The judiciary and public policies in housing cases.
Current advances and challenges*

Por Sebastián Tedeschi* y Sofía Pochat**

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2022.

Fecha de Aceptación: 10 de abril de 2022.

RESUMEN

El derecho a la vivienda se encuentra contemplado y protegido no sólo en nuestra Constitución Nacional y normativa interna sino también en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos a través de tratados que Argentina ha ratificado. Así, es amplio el plexo normativo que compromete al Estado Argentino a avanzar en una agenda clara y progresiva de políticas públicas con enfoque de derecho humanos que tienda a garantizar el derecho fundamental a una vivienda digna en su población. En el presente trabajo abordaremos, en primer lugar, qué significa que una política pública tenga un enfoque de derechos humanos, cuáles son los principios rectores que deben guiar el accionar del Estado a tal fin y

cuáles son aquellos principios específicos para las políticas sociales. Por otra parte, planteamos cuál es el rol que juega el Poder Judicial en el ciclo de las políticas públicas, así como en qué consiste su responsabilidad tanto internacional como doméstica vinculada a ellas. Analizamos también aquí algunos casos emblemáticos que conforman la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema respecto al vínculo entre las políticas públicas y la protección del derecho a la vivienda, su evolución, contradicciones, así como algunas cuestiones críticas y desafíos. Si bien la cantidad de casos puede no ser tan amplia y variada como en relación a otros derechos sociales, sí han consolidado una jurisprudencia con cierta consistencia con

* Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Teorías Críticas del Derecho y la Democracia por la Universidad Internacional de Andalucía. Profesor Adjunto de Filosofía del Derecho en la Universidad de Buenos Aires. sebastiantedeschi@derecho.uba.ar

** Abogada por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Políticas Públicas con orientación en políticas para el desarrollo social por la Universidad Torcuato Di Tella. Posgrado en Gestión y Política Metropolitana por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
Correo electrónico: sofiapochat@derecho.uba.ar

muchos interrogantes técnicos y políticos para desentrañar.

Palabras clave: *Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos, Derecho a la Vivienda, Vivienda, Poder Judicial.*

ABSTRACT

The right to housing is contemplated and protected not only in our National Constitution and internal regulations, but also in International Human Rights Law through treaties that Argentina has ratified. Thus, the normative plexus that commits the Argentine State to advance in a clear and progressive agenda of public policies with a human rights approach that tends to guarantee the fundamental right to decent housing in its population is broad. In this paper we will address, first, what it means for a public policy to have a human rights approach, what are the guiding principles that should guide the State's actions to that end, and what are those specific principles for social policies. On the other hand, we set out what is the role played by the Judiciary in the cycle of public policies, as well as what its international and domestic responsibility consists of. We also analyze here some emblematic cases that make up our Supreme Court's precedents, regarding the link between public policies and the protection of the right to housing, its evolution, contradictions, as well as some critical issues and challenges. Although the number of cases may not be as wide and varied as in relation to other social rights, they have consolidated a jurisprudence with a certain consistency that allows many technical and political questions to be unraveled.

Keywords: *Public Policies with a Focus on Human Rights, Right to Housing, Housing.*

Introducción

La relación entre las políticas públicas y el derecho humano a la vivienda no ha sido tranquila en nuestra tradición política y jurídica. En su primera protección constitucional desde

1949¹ ha estado asediada por los fantasmas y mitos que sobrevuelan a los operadores jurídicos, magistrados y legisladores que representan un obstáculo para su protección judicial. La primera objeción que se presenta es la aparente contradicción entre dos derechos que suelen jerarquizar en este orden: propiedad y vivienda. Digo aparente, porque son dos derechos que también pueden concurrir en la solución de conflictos y cuando en algunas circunstancias aparecen enfrentados, se puede recurrir a un análisis de ponderación y proporcionalidad² que escapa el objeto de este artículo de investigación.

El Poder Judicial, aún antes de las reformas constitucionales que lo incluyeron, se inclinó a convalidar normas restrictivas del derecho de propiedad orientadas a proteger la vivienda de los sectores más vulnerables en relación con los alquileres³ o la ejecución de hipotecas⁴. Sin embargo, solo se animó a transitar este sendero en situaciones puntuales durante períodos que consideró de emergencia.

Hasta hace muy pocas décadas la doctrina constitucional construyó el criterio de “las cuestiones políticas no judiciales” derivado del principio de división de poderes. Este principio veda a los jueces invadir la esfera del Poder Ejecutivo en competencias que le

1 Véase que su primera protección constitucional fue en el art. 37 inc. 6 de la Constitución Nacional de 1949 y luego en el art. 14 bis de la Constitución Nacional de 1957, sin modificación hasta la fecha.

2 El Comité DESC de las Naciones Unidas ha desarrollado este principio en los casos de vivienda en muchos de sus últimos casos, entre ellos en “Rosario Gómez-Limón Pardo c. España”, E/C.12/67/D/52/2018, párr. 9.4.

3 Véase CSJN, *Ercolano A. V. Lanteri de Renshaw, J.*, 28/04/1922.

4 Véase CSJN, *Caso Avico*, 1934.

son exclusivas. Sin embargo, este criterio fue disminuyendo su alcance en sintonía con una jurisprudencia que comenzó a tutelar diversas situaciones primero individuales y luego también colectivas, incluyendo órdenes judiciales a reparticiones públicas para brindar tal o cual prestación social. Entre los diversos derechos sociales vulnerados el que tuvo preponderancia en el litigio judicial fue el derecho a la salud prestacional de sectores medios⁵.

En el ámbito del Poder Ejecutivo también se adoptó un criterio esquivo de la vivienda como un derecho, por entender que su protección requiere que el Estado construya casas gratuitamente para toda la población a pesar de los recursos limitados para satisfacer tales demandas. A diferencia de otros países la política pública no suele basarse en leyes que garanticen el derecho a la vivienda, como por ejemplo es el caso de la Ley Francesa del 5 de marzo de 2007, con la excepción de las leyes específicas de protección a las personas sin techo⁶, sino que los programas de construcción de vivienda pública tienden a fundamentarse más como política económica contra cíclica que como realización de derechos fundamentales. En realidad, el derecho a la vivienda nunca fue interpretado por el Derecho Internacional significando que los Estados deben proveer viviendas gratuitamente para todos lo que lo soliciten. De acuerdo con el Derecho

Internacional, una vez que el Estado admite las obligaciones vinculadas al derecho a vivienda se compromete a intentar, por todos los medios apropiados posibles, asegurar que todos tengan acceso a los recursos para vivir en un lugar adecuado resguardando su salud, bienestar y seguridad. Al asumir obligaciones legales, los Estados son exigidos adoptar medidas creando así las condiciones necesarias para que todos los residentes puedan aprovechar la totalidad de las alternativas de acceso a la vivienda adecuada en el menor tiempo posible, siempre que las postergaciones no afecten un mínimo esencial.

Por otro lado, aún subsiste en muchos operadores judiciales —como reflejo de prejuicios de clase y connotaciones racistas que circulan en los sectores más acomodados de la sociedad— la creencia de que las personas que viven en barrios populares y en viviendas precarias como las casas ocupadas, son criminales o aprovechadores. Sin embargo, en todo el mundo las cifras oficiales dan cuenta que hay pobladores sin poseer un título legal sobre el lugar en donde viven. Muchas veces estas personas son tratados como criminales y holgazanes o percibidos como personas que quieren ganar una propiedad sin esfuerzo. Lo que en realidad se oculta, al tratar así a estos pobladores, son las circunstancias económicas y sociales que fuerzan a esas personas a vivir de ese modo. Aunque existan excepciones, la mayoría de los millones de personas que viven en asentamientos informales no quieren más que adquirir una casa segura en la cual puedan vivir. Los sin-techo del mundo y la población que reside en viviendas inadecuadas no ocupan para infringir leyes u obtener ventajas. Ellos están apenas creando soluciones cuando el Estado y el mercado fallan en asegurar viviendas para las personas de todos los sectores sociales.

5 Aunque no hay estadísticas oficiales, un informe de la Defensoría General de la Nación de 2018 del Programa DESC hace una estimación en base al litigio de la defensa pública, proyectando a los amparos de salud como la acción de reclamo judicial más promovida.

6 En 2021 se aprobó en Argentina la Ley 27.654 para garantizar integralmente y hacer operativos los derechos humanos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle que se encuentren en el territorio de la República Argentina.

1. Poder Judicial y Políticas Públicas

1.1. El enfoque de Derechos Humanos en Políticas Públicas

Los Tratados Internacionales de Derechos Humanos que conforman nuestro bloque constitucional no sólo guían el accionar del Estado y conllevan la posibilidad de acudir ante tribunales internacionales ante eventuales violaciones de Derechos Humanos, sino que –principalmente– implican una obligación para los Estados de trabajar en forma activa por “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” (Convención Americana de Derechos Humanos, art. 41). Siendo las políticas públicas la herramienta principal del accionar estatal, es imperante que las mismas cuenten con un enfoque de Derechos Humanos acorde a las normas y estándares interamericanos e internacionales. Sólo así el Estado puede aspirar a un accionar transformador y preventivo de las causas estructurales que llevan a la violación de Derechos Humanos. El desafío, es asegurar que los compromisos internacionales e interamericanos produzcan resultados tangibles en la calidad de vida de las personas bajo jurisdicción de aquel Estado que los asumió.

Una política pública es, en general, lo que el Gobierno decide hacer en representación de la sociedad, una declaración del Estado respecto a lo que se pretende o no hacer, sea esto una ley, una regulación, una sentencia, o una combinación de todo ello (Birkland, 2005). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) definió por políticas públicas a “los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad” (2009).

Analíticamente, los procesos de formación de las políticas públicas se suelen desagregar en cuatro grandes instancias que conforman el modelo conocido como el ciclo de las políticas públicas: definición del problema; diseño de la política; implementación; monitoreo y evaluación. Un enfoque de Derechos Humanos implica que los Estados entiendan a los mismos no como algo complementario, sino como una orientación para el debate político, como un marco conceptual para la planificación y, sobre todo, como el eje central a lo largo de todo el ciclo de la política pública (CIDH, 2018).

Desde entidades regionales como la CIDH y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (en adelante IPPDH) han venido trabajando en esquematizar y desarrollar aquellos principios generales basados en las normas del derecho internacional de los derechos humanos (en adelante DIDH) que funcionan como lineamientos o pautas para que la intervención de los Estados vincule la lógica de los derechos humanos a la implementación de las políticas y modelos de desarrollo, especialmente en América Latina. Aquí, a modo introductorio, nos limitaremos a desarrollar brevemente aquellos cuatro principios transversales para políticas públicas con enfoque de DDHH (IPPDH, 2014): el principio de igualdad y no discriminación; el acceso a mecanismos de garantía y acceso a la justicia; la producción y acceso a la información pública; y la participación social (CIDH, 2018).

El *principio de igualdad y no discriminación* es uno de los pilares no solo de cualquier sistema democrático sino también del sistema de protección de derechos humanos establecido a nivel interamericano e internacional. Para ello, no basta con una interpretación formal de la noción de igualdad que se limite a la exigencia de motivos razonables y objetivos a la hora de una distinción por parte del Estado. La aplicación de este principio también implica

la búsqueda de una igualdad material a través del reconocimiento de la diferencia, de acciones afirmativas o medidas especiales de equiparación en búsqueda de la transformación de las condiciones estructurales de los grupos históricamente desaventajados para ver garantizados sus derechos fundamentales. Para ello, el principio de igualdad debe estar presente desde que se define un problema, buscando visibilizar aquellas condiciones que profundizan las brechas en el acceso a los DDHH, así como a la hora de diseñar e implementar la política que hará frente al problema identificado, priorizando a aquellos grupos en situación de desventaja, y -por último- también monitoreando y evaluando los resultados cuantitativos y cualitativos de la política en términos de disminución de dichas brechas y mayor igualdad.

En segundo lugar, se encuentra el deber del Estado de garantizar la *disponibilidad de mecanismos de reclamo y el acceso a la justicia*. Una vez más, no alcanza con un acceso formal, sino que se debe asegurar el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos, dado que solo se goza de un derecho en la medida en que se cuenten con las herramientas y mecanismos que permitan que sea susceptible de ser exigido. A la hora de hablar de estos mecanismos también deben incluirse aquellos no necesariamente judiciales sino también las vías administrativas, así como las instancias internacionales. Sin embargo, los sistemas de administración de justicia locales cumplen un papel fundamental. La propia CIDH considera que el Poder Judicial tiene un papel preponderante en la búsqueda y garantía de políticas públicas con enfoque de derechos humanos afirmando que “el reconocimiento de derechos que se realice a través de las demandas judiciales, así como las medidas de reparación que allí se definan también debe realizarse a la luz de los principios del enfoque de derechos” (CIDH, 2018, párrafo 69). Además, el reclamo de los sujetos portadores de derechos es una gran herramienta para que el resto de los agentes es-

tatales puedan identificar fallas en las políticas públicas y adecuarlas en torno a la búsqueda de garantizar los derechos humanos de sus destinatarios.

Otro de los principios transversales consiste en la capacidad del Estado para *producir información pública y generar los mecanismos para garantizar su difusión y acceso*. Por un lado, el principio de publicidad de los actos de gobierno implica que el Estado debe contar con mecanismos y políticas que consistan en producir la información adecuada para dar cuenta a la ciudadanía de cuáles son las acciones que se adoptan. Por el otro, el Estado debe adecuar estrategias para difundir dicha información y garantizar el acceso a la misma, dado que ello no solo es un derecho humano en sí mismo, sino que también es necesario a la hora de ver realizados otros derechos humanos especialmente de los sectores más vulnerables.

Por último, la *participación social* no sólo es un principio sino un derecho político reconocido en instrumentos internacionales. Más allá de la participación electoral en procesos periódicos para elegir a sus representantes, los Estados deben garantizar una participación activa y directa de sus representados en la toma de decisiones en todo el ciclo de las políticas públicas. Por un lado, una vez más ello está relacionado con ver garantizado otros derechos y, a su vez, es en sí mismo fundamental para que se incorpore la perspectiva de los titulares de derechos y así fortalecer el proceso de toma de decisiones en el marco de un sistema democrático. Para ello, no es suficiente con generar mecanismos formales de consulta y deliberación, sino que el Estado debe incorporar –a lo largo del ciclo de la política pública– aquellas contribuciones emanadas de dichos procesos.

1.2. Diferencias derechos sociales con civiles y políticos: principios específicos para las Políticas Públicas dirigidas a satisfacer DESC

En 1948, con la aprobación por parte de la ONU de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se reiteró el principio de trato único para todos los seres humanos y por primera vez se indicó en un texto normativo qué son los derechos humanos. La Declaración recoge un catálogo modélico de derechos individuales y colectivos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Sin embargo, la Guerra Fría impulsó la consagración de una división artificial entre los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC). Así, en 1966 la Asamblea General adoptó por unanimidad los textos de dos Pactos que especifican y detallan el contenido de los principios establecidos en la Declaración Universal: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP); y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC).

Dicha división no fue únicamente formal. Por un lado, el Protocolo Facultativo del PIDCP le reconoció al Comité de los Derechos Humanos -creado por el pacto- una capacidad para recibir quejas por las violaciones de los derechos consagrados en el mismo, la tutela y el derecho a un recurso efectivo y definitivo. En cambio, la creación del Comité DESC no fue seguido de ningún protocolo facultativo con las mismas características, sino que sólo tenía competencia para realizar informes anuales sobre la situación de estos derechos en los Estados Parte. En la década del noventa se comenzó a identificar globalmente las necesidades de desarrollo económico, social y cultural de los países e incorporarlas en el conjunto integral de los derechos humanos. Así, en el 2008 llegó el Protocolo Facultativo

al PIDESC⁷ con el fin de cumplir con la universalidad, indivisibilidad, interdependencia y trato único de los derechos humanos.

Estos embates de la política bipolar tuvieron consecuencias directas en la justiciabilidad de los DESC ya que, quienes la han objetado y aún la objetan, parten de diferenciar su naturaleza de la de los derechos civiles y políticos. En base a ello, se han intentado distinciones en base al supuesto carácter de obligaciones negativas de los derechos civiles y políticos, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales implicarían el nacimiento de obligaciones positivas. Esto está basado en una visión sesgada del rol del Estado dado que, incluso para garantizar aquellos derechos que parecen ajustarse con más facilidad a la caracterización de una obligación negativa, es necesaria una intensa actividad estatal que permita las condiciones necesarias para el ejercicio de dichos derechos. No existen entonces obligaciones negativas puras, en todo caso podríamos encontrar diferencias de grado más que sustanciales. Tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales constituyen un complejo de obligaciones positivas y negativas. Romper con esta distinción no es menor si tenemos en cuenta que, si bien el Estado puede asegurar la satisfacción de un derecho a través de diversos medios, suele vincularse directamente las obligaciones positivas del Estado con la obligación de disponer de fondos.

En el mismo sentido, también se ha intentado diferenciar a estos dos grupos de derechos en función del tipo de obligación que implican para los Estados: obligaciones de resultado para los derechos civiles y políticos; mientras que obligaciones de conducta para los DESC. Esto tendría consecuencias directas al momento de juzgar si un Estado viola los

7 Entró en vigencia el 5 de mayo de 2013 con la décima ratificación por parte de Uruguay.

Derechos Humanos de la población e incumple con sus obligaciones internacionales dado que, de sostener dicha diferenciación, en materia de derechos civiles la actividad del Estado contraria al deber de abstención produciría la violación. En cambio, para el caso de los derechos sociales la violación no emanaría de un acto sino de una omisión, muchas veces condicionada a la existencia de recursos que permitan la satisfacción de estos derechos, por lo que para establecer que un Estado los ha violado no basta con comprobar que las personas no están gozando de dichos derechos sino que “el comportamiento del poder público, en orden a alcanzar este fin, no se ha adecuado a los *standards* técnicos apropiados” (Abramovich y Courtis, 1997).

Por lo tanto, tal como afirma Christian Courtis (2009) esta distinción puede servir para reflejar la operación de dos paradigmas o matrices político-ideológicos de regulación jurídica, o para situar en un contexto histórico la forma en que han sido conceptualizados y positivizados los diversos derechos. Pero en el campo del derecho internacional, la interdependencia de los derechos civiles y políticos y de los económicos, sociales y culturales ha sido siempre parte de la doctrina de las Naciones Unidas: el deber de garantizar el ejercicio de algunos derechos civiles conlleva ineludiblemente el deber del Estado de superar los obstáculos de índole económica y social que estorban su goce en plenas condiciones, y en consecuencia, se aproximan los espacios de la acción estatal en relación a una y otra categoría de derechos.

Las obligaciones de los Estados con relación a los derechos humanos son –respecto de todos ellos– las de respetarlos y garantizarlos, así como la de adoptar medidas necesarias a tales fines. Si son derechos, son exigibles. Tal es así que, en el caso de las acciones estatales dirigidas a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, hay un conjunto de principios específicos que –junto a aque-

llos transversales ya desarrollados en la sección anterior– los Estados deben tener en cuenta para la formulación de políticas públicas: existen obligaciones de efecto inmediato para las cuales no se puede alegar ni carencia de recursos ni gradualidad en su cumplimiento; la obligación de brindar una protección especial y prioritaria a grupos en situaciones de exclusión y vulnerabilidad; el aseguramiento de niveles mínimos de derechos que permitan una existencia digna; y, como contracara de la progresividad, la obligación de no regresividad, es decir de no adoptar políticas o medidas que empeoren la situación de los derechos sociales de los que goza la población.

1.3. La responsabilidad del Poder Judicial frente a las políticas públicas

El derecho a la vivienda digna está protegido en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional y su contenido se complementa con la Reforma de 1994 que incorpora una serie de Tratados Internacionales de Derechos Humanos a la Constitución Nacional con jerarquía constitucional⁸, entre ellos el más importante es el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales, que protege el derecho a una vivienda adecuada en su art. 11⁹. Estos tratados

8 Constitución Nacional, Artículo 75 inciso 22.

9 PIDESC. Artículo 11 primer párrafo: “Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia...”. En idéntico sentido, la Constitución incorpora otros tratados internacionales de derechos humanos que también contienen previsiones respecto al derecho a la vivienda, entre ello, la Declaración Universal de Derechos Humanos (Artículo 25), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de

han establecido órganos de fiscalización de su cumplimiento que aprueban Observaciones Generales para explicar su alcance, las que, según la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema, deben servir de guía para la interpretación de nuestros tribunales¹⁰.

A nivel interno dichos tratados generan obligaciones para el Estado en su conjunto, lo cual no sólo incluye al Poder Ejecutivo, sino

Discriminación Racial (Artículo 5); la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Artículo 14); la Convención de los Derechos del Niño (Artículo 27), la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (específicamente en el Artículo XI) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 26 que remite a las normas sociales de la Carta de la OEA).

- 10 Este criterio ha sido sostenido uniformemente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su *leading case* “Giroldi” de 1995. En este caso, la Corte interpretó que: “la ya recordada ‘jerarquía constitucional’ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha sido establecida por voluntad expresa del constituyente ‘en las condiciones de su vigencia’ (artículo 75, inc. 22, 2º párrafo), esto es, tal como la Convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. De ahí que la aludida jurisprudencia deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado Argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana (conforme artículos 75 de la Constitución Nacional, 62 y 64 Convención Americana y artículo 2 ley 23.054)”.

que la exigibilidad de dichos derechos implica que su garantía sea exigible judicialmente. Así, para el caso del derecho a la vivienda, lo que lo termina calificando como derecho es justamente que sus titulares cuenten con el poder jurídico para actuar ante el incumplimiento de las obligaciones que conlleva para el Estado (Abramovich y Courtis, 1997). Por lo tanto, podríamos decir que la primera responsabilidad que tiene el Poder Judicial es la de un enfoque de Derechos Humanos en sus sentencias y así implementar los tratados a través de ellas; los tratados condicionan el ejercicio del poder público en su conjunto y si los tribunales argentinos no aplican su normativa supondría, no solo la adopción de decisiones arbitrarias, sino que también harían incurrir al Estado en responsabilidad internacional.

Más allá de ello, y aunque demos por saldada tanto la discusión respecto a la exigibilidad de los DESC como a la responsabilidad del Poder Judicial respecto al cumplimiento de los tratados de derechos humanos, necesariamente debemos abordar cómo medir el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de DESC. La división inicial a la que ya hemos hecho referencia entre los derechos civiles y políticos y los sociales implicó que, para el caso de los primeros, en el artículo 2º del PIDCP se estableciera expresamente que los derechos contenidos en él son de reclamación inmediata ante los tribunales de justicia. En cambio, en el caso del PIDESC, su artículo 2¹¹ establece que su realización será

-
- 11 PIDESC Art. 2.1. “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legisla-

progresiva en función de los recursos del país y no reconoce expresamente que estos derechos puedan ser justiciables ante los tribunales. En este punto, y como parámetro para poder evaluar si un Estado cumple o no con las obligaciones asumidas a través del pacto, es necesario un breve análisis de qué implica dicha progresividad. Abramovich y Courtis (1997) hablan de dos sentidos complementarios: el reconocimiento de que la satisfacción plena de los derechos establecidos en el Pacto supone una cierta gradualidad y, a su vez, la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales¹². Como contracara, la obligación mínima del Estado es la no regresividad: ni las normas sancionadas ni las políticas públicas impulsadas pueden implicar un retroceso en el goce de los DESC por la población. En línea con lo desarrollado hasta ahora, es claro que los compromisos del Estado a través del Pacto deben traducirse en obligaciones concretas sujetas a la revisión judicial ante su incumplimiento. Por lo tanto, el Poder Judicial tiene la responsabilidad de evaluar las medidas adoptadas por los otros poderes del Estado a la luz de estos dos parámetros claros.

En cuanto al rol del Poder Judicial más concreto frente a las políticas públicas en general y las sociales en particular, corresponde señalar primero que no es el poder adecuado para planificarlas o diseñarlas. En esencia, las políticas públicas implican la participación de una gran diversidad de actores, así como contemplar la escasez de recursos y una mirada estratégica del accionar del Estado (Xopa, 2021). En cambio, un caso judicial y las capa-

cidades institucionales de los tribunales, brindan un contexto muy acotado para poder discutir medidas de carácter general y hace que definir políticas públicas no sea en principio una función jurisdiccional. Dicho esto, el Poder Judicial a través de sus sentencias sí cumple un rol central a la hora de detectar fallas en las políticas y comunicárselo a aquellos poderes que sí tengan la capacidad para resolverlas y garantizar se subsanen aquellas situaciones que resultan en la vulneración de derechos (Pinto, 2012). Así, el Poder Judicial puede no solo lograr poner al poder político en mora cuando este no cumpla con sus obligaciones, sino que también puede terminar siendo un instrumento poderoso para terminar de formar o adecuar políticas públicas en planos más específicos (Abramovich y Courtis, 1997).

Por lo tanto, podríamos decir que el rol principal del Poder Judicial es el de monitorear aquellas políticas públicas destinadas a satisfacer derechos (Courtis, 2009). En los supuestos de casos individuales los mismos pueden demostrar cómo, para el caso de una persona en particular, hubo fallas en la distribución del acceso a derechos. Sin embargo, sin anular el valor del pronunciamiento judicial para estos casos, es necesario tener en cuenta que son casos que no solo no suelen ser representativos, sino que además favorecen excesivamente a aquellos sectores de la sociedad que tienen los recursos para acceder con mayor facilidad a la justicia. Son los casos colectivos o de litigio estructural los más relevantes en cuanto a esta función, dado que son los que permiten canalizar una demanda de una respuesta de fondo a las violaciones de derechos humanos visibilizadas. Así, no solo sucede lo mencionado anteriormente respecto a la detección y visibilización de fallas, sino que el Poder Judicial puede tener un rol concreto en lograr un remedio colectivo, una solución al problema desde la raíz y así satisfacer derechos y cumplir con las obligaciones internacionales. El siguiente paso, claro está, es pensar cuál

tivas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”

- 12 Abramovich, Victor y Courtis, Cristian. *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación locales ante los tribunales*.

debería ser el rol que el Poder Judicial puede o debe asumir en vigilar la ejecución de aquellas sentencias que —como consecuencia de lo antedicho— suelen dar órdenes a la administración pública que no necesariamente pueden ser cumplidas en forma inmediata, sino que requieren cierto tiempo.

Por último, volvemos a lo ya mencionado como parte de los principios rectores de las políticas públicas con enfoque de DDHH: el acceso a mecanismos de reclamo ante la justicia. Para efectivamente poder orientar el proceso de políticas públicas a un enfoque de derechos, es central que los/as ciudadanos/as sean posicionados no como beneficiarios de acciones estatales sino como sujetos de derechos y, por lo tanto, cuenten con la potestad de reclamar por su efectiva satisfacción ante la vulneración de los mismos (IPPDH, 2014). En conclusión, el diseño de mecanismos que permitan a la ciudadanía acceder a una justicia independiente, imparcial y efectiva, no solo es central en el enfoque de derechos, sino que permite posicionar, por un lado, a las personas en una situación de poder ante los agentes estatales obligados a garantizar derechos y, por el otro, al Poder Judicial en su rol de monitoreo interno de las políticas públicas. Corresponde entonces al Poder Judicial controlar que las políticas públicas, en cada una de sus etapas, se adecúen a los parámetros impuestos por la Constitución y el DIDH.

1.4. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre Políticas Públicas y derechos sociales

En materia de vivienda, la Corte Suprema enunció una doctrina en el caso “Q.C.” de 2012, que también podría aplicarse a otras políticas públicas en materia de derechos sociales. El máximo tribunal intervino en la última vía recursiva de este caso y estableció algunos criterios generales en relación al contralor de las políticas públicas de vivienda.

En primer lugar, la Corte desarmó la línea argumentativa que venía sosteniendo el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante TSJ) que utilizaba una interpretación sesgada de los estándares internacionales en materia de derechos sociales, de un modo tal que llegaba a negar su eficacia. El tribunal local, había reducido la comprensión del “contenido mínimo” de las obligaciones en materia de derechos sociales, al entender a la progresividad como una obligación que debe ser medida respecto al conjunto general de la población y no según lo que toque a cada individuo¹³, omitiendo así la Observación General N° 4 del Comité DESC específica sobre el contenido del derecho a la vivienda. En consecuencia, arribaba a la errática conclusión de que el gobierno local satisfacía el derecho a la vivienda de los reclamantes a través de las redes de albergues y paradores nocturnos y por lo tanto rechazaba los amparos en esta materia.

La Corte en su sentencia precisó con detalle las circunstancias personales de la Sra. Q.C y su hijo que padecía una severa discapacidad. En vez de restringir su consideración a este plano, aprovechó cada una de las realidades de la reclamante para criticar, a veces de manera directa y otras indirecta, las políticas públicas

13 Esta errática interpretación de los DESC sigue la muy criticada sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Cinco Pensionistas vs. Perú”, Sentencia de 28 de febrero de 2003, Serie C No. 98, párr. 147 y 148. Para un análisis extenso y crítico del caso ver: Christian Courtis, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Ch. Courtis, D. Hauser y G. Rodríguez Huerta (Comps.). (2005). *Protección internacional de los derechos humanos. Nuevos desafíos* (pp. 1-66). México D. F.: Porrúa-ITAM.

en materia de vivienda de la Ciudad. Así, el texto de la sentencia hace referencia a que la situación personal, económica y social de la demandante no le permite procurar medios para acceder a un lugar para vivir¹⁴, que las condiciones edilicias del Hotel no eran adecuadas para la patología del niño¹⁵, para luego afirmar que: “No hay programas de vivienda para personas en situación de calle¹⁶ y “este menú de soluciones brindado por la demandada para dar cumplimiento a la manda contemplada en los arts. 14 bis de la Constitución Nacional y 31 de la Constitución local aparece como insuficiente para atender la particular situación de la actora”.

Por fin, la Corte se anima advertir que la ausencia de una planificación coordinada y adecuada por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante GCBA) hace que en la actualidad deba erogar, por una básica habitación en un hotel en el barrio de Floresta, valores que exceden a los requeridos en el mercado inmobiliario por el alquiler de un departamento de dos ambientes en el mismo barrio¹⁷. Lo que equivale a concluir que, “debido a la ausencia de planificación, el Estado termina pagando más caro y eligiendo soluciones menos efectivas en relación al costo-beneficio”.

Partiendo de ese diagnóstico, la CSJN se refirió en términos generales a la “ausencia de plan de viviendas definitiva” en sintonía, aun sin mencionarlos, con varios informes de organizaciones de derechos humanos de los últimos años¹⁸. También en dicha sentencia se

hace alusión a la imposibilidad de todas aquellas personas que se encuentran por debajo del nivel de ingresos que contempla la normativa local de acceder a las líneas de crédito, y resalta que “las alternativas propuestas se reducen al alojamiento en el sistema de paradores, hogares y refugios o a la entrega del beneficio previsto en el decreto 690/06 de CABA”¹⁹.

Por otro lado, el Tribunal también se refirió a que las condiciones edilicias de los paradores nocturnos, indicando que carecían de habitaciones o baños privados y no podían alojar a más de una familia, lo cual los tornaban inadecuados para que viviera un niño con la patología del caso. En segundo lugar, analizó el programa *Atención para Familias en Situación de Calle*²⁰ y consideró que éste tampoco brinda una respuesta que atienda suficientemente a la situación de la parte actora. La CSJN afirmó que dicha asistencia no sólo no constituye una solución definitiva al problema habitacional de este grupo familiar en situación de extrema vulnerabilidad, sino que se limita a brindar un paliativo temporal cuyo monto, en este supuesto, fue considerado por los magistrados como insuficiente para atender a las necesidades del caso. Sobre estas mismas cuestiones el voto del Dr. Petracchi va más allá y sostiene que:

Los paradores tampoco resultan suficientes en número para albergar, siquiera transitoriamente, al total de las personas sin techo de la Ciudad de Buenos Aires. Según los dichos de

14 CSJN (2012) Q.C. párr. 7º in fine.

15 CSJN (2012) Q.C., párr. 13º.

16 CSJN (2012) Q.C., párr. 13º.

17 CSJN (2012) Q.C., párr. 15 in fine.

18 Véase: Centro de Estudios Legales y Sociales, *Derechos Humanos en la Argentina* (2004).

Informe Anual 2002 - 2003. Sin techo, sin derecho. Algunos casos que ejemplifican la ausencia de una estrategia de vivienda social en la Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI - Centre on Housing Rights and Eviction (COHRE); y Tedeschi, S. (2005). *El derecho a la vivienda en Argentina*. Ginebra: Editor COHRE.

19 CSJN (2012) Q.C. párr. 13.

20 Creado por Decreto 690/06.

la propia demandada, existen 7 paradores estatales, más otros tantos privados con los que el Estado local tiene convenio. Estos cuentan, aproximadamente, con un total de 1600 plazas. Sin embargo, son 7000 personas por año las que solicitan el subsidio, de las que actualmente 4500 están cobrando el beneficio por haber acreditado carecer de ingresos suficientes para costear una vivienda. (Considerando 14).

Si bien el análisis de la Corte apunta a explicar que las políticas públicas del GCBA son insuficientes para evitar la situación de calle de la familia demandante, el análisis aborda aristas tan generales que nada obsta a que una evaluación similar se hiciera frente a la mayoría de las personas que está en situación de calle y reúnan algunos de las características que las ubiquen en el universo de grupos vulnerables. Pues la concurrencia de varios factores de vulnerabilidad: en este caso pobreza y discapacidad son bastante frecuentes, aun con otras combinaciones, entre los sintecho de la Ciudad de Buenos Aires.

Por otra parte, el fallo atiende a la situación particular de la Sra. Q.C. como mujer en una relación materno filial quien también debe ser sujeto de protección social y para la cual el GCBA debe adoptar medidas que no interrumpen la relación y el contacto materno-filial así como proveer asesoramiento y orientación para la superación de la emergencia²¹. Los jueces del supremo tribunal podrían haber aprovechado el caso para contextualizar la perspectiva de género que ofrecía el conflicto planteado, destacando por ejemplo como la situación de calle expone de manera desproporcionada a las mujeres a situaciones de violencia²². Sin embargo, aunque solo se destacó

el rol materno como factor que activa la obligación del Estado y no su condición de mujer como sujeto de derechos para quien el Estado debe garantizar una vida libre de violencia, el fallo abordó al menos parcialmente un aspecto personal de la reclamante. La CSJN consideró los sufrimientos de esta mujer en su lucha por buscar un lugar en donde vivir dignamente junto a su hijo para tomar una decisión en donde imputaba la violación de sus derechos sociales por parte del gobierno local, a partir de su política de vivienda inadecuada. Con esto, la Corte le dio relevancia jurídica a un aspecto personal.

Esta jurisprudencia de la Corte, tuvo su impacto en el ámbito local de CABA a partir del fallo “K.M.P.” del Tribunal Superior de Justicia de CABA, quienes la restringieron a situaciones delimitadas por el marco legislativo local como destinatarios prioritarios de políticas sociales. En ese caso comenzaron admitiendo adultos mayores de 60 años y personas con discapacidad, siempre y cuando estén además en situación de vulnerabilidad social. Por otro lado, contempló la posibilidad de que el Poder Ejecutivo establezca una prioridad para el acceso a las políticas sociales para quienes considere que están en situación de “vulnerabilidad temporal”, dándole primariamente a la Administración ocasión para pronunciarse como propone resolverlo.

El criterio de vulnerabilidad, luego fue extendido incluyendo situaciones más amplias²³.

fensoría General de la Nación. *Violencia de Género. Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*. Buenos Aires: Ed. Defensoría General de la Nación.

21 CSJN (2012) Q.C. párrs. 15 y 16.

22 Sobre este aspecto ver Tuliano Conde, R. y Tedeschi, S. (2012). *Desalojos, vivienda y violencia contra las mujeres*, publicado en De-

23 En el fallo “*Veiga Da Costa, Rocío c. GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido*” del 30 de abril de 2014, se aplicó para una mujer de 60 años, en situación de calle, que sufre discapacidad; en “*Valdez, Mario Enrique c. GCBA y otros s/ am-*

Por ejemplo, en el caso “Sztern”, la Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires extendió la prioridad en el acceso a la vivienda, a una mujer que era víctima de violencia de género.

En otro caso, pero de alcance colectivo, una persona y la Asociación Civil Comunidad Homosexual Argentina iniciaron una demanda contra el GCBA para garantizar al colectivo de mujeres trans un alojamiento adecuado en los términos del fallo “K.M.P.”. En dicho marco, el Juzgado ordenó un relevamiento en el ámbito de la Ciudad de las personas que conforman el colectivo trans debiendo compilar individualmente, así como confeccionar estadísticamente, la información referida a edad; situación laboral; ingresos monetarios mensuales; estado de salud; formación profesional y/ académica; y todo dato de interés que contribuya al análisis integral de la situación del colectivo trans procurando mantener la

privacidad de aquellas personas que así lo pretendan. Además, en dicho caso, se ordenó al Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, previa evaluación de cada caso en particular y verificación de la situación de vulnerabilidad habitacional, otorgar a las personas del colectivo trans que así lo peticionen un subsidio monetario mediante la inclusión en alguno de los programas existentes, cuyas cuotas debían ser suficientes para cubrir el valor íntegro de una vivienda en condiciones dignas de habitabilidad, debiendo orientar al/ a la beneficiario/a en tal búsqueda de alojamiento.

En otro fallo posterior, “Candia Acosta” del año 2019, con una escueta fundamentación la CSJN intervino en un caso en donde en primera instancia se había ordenado la entrega de una vivienda a una persona y su grupo familiar, quienes habían perdido su casilla con motivo del incendio ocurrido en el predio en el que habitaban. El TSJ de la CABA había sostenido que la situación de aquella se hallaba solucionada, en tanto formaba parte de la familia de su hermano y su cuñada, a quienes el Gobierno de la Ciudad había adjudicado ya una vivienda. La CSJN advierte que la recurrente argumentó de manera fundada que ella y su hermano no forman parte de un mismo grupo familiar y que, en consecuencia, no pudo tener por satisfecho su derecho de acceso a una vivienda digna con la unidad entregada a su hermano. Señaló que la cámara había soslayado diversas constancias probatorias que resultaban definitorias para la suerte final de su pretensión, como la entrega por parte del gobierno local de dos subsidios para ella y para su hermano -y no de uno único- con motivo del incendio señalado, la identificación de ambos como pertenecientes a dos familias distintas, así como los informes socio ambientales en los que se indica que el inmueble entregado a su hermano no resulta adecuado para albergar a ambas familias.

paro (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido” del 4 de junio de 2014, se trataba de una persona sin contención familiar, en situación de calle, de sesenta años, con graves problemas de salud (una enfermedad obstructiva crónica), que le impedían salir de la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba. De manera similar en “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Blanco, Flavia Maricel c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)” del 3 de noviembre de 2014, el TSJ decidirá por mayoría hacer lugar parcialmente al recurso planteado por la peticionante que requería un aumento del subsidio y la extensión del plazo por medio del cual se entregaba, a fin de poder hacer frente a los gastos de vivienda reales. El Tribunal por invocación de sus fallos precedentes permitirá la extensión del subsidio en tanto dure su situación de vulnerabilidad, pero rechazará la dotación de un monto distinto al fijado por el Ejecutivo.

a) Las Políticas Públicas en materia de derechos sociales son revisables judicialmente

Uno de los grandes aportes del Fallo Q.C. fue dar algunos pasos para disminuir el alcance de la antigua doctrina de las “cuestiones políticas no judiciales” respecto de la política habitacional. Este criterio, fundado en el principio constitucional de división de poderes, veda al poder Judicial interferir en la zona de reserva del Poder Ejecutivo. Esta doctrina, en materia de derechos sociales iba acompañada de otra, que al clasificar los derechos fundamentales entre operativos y programáticos, solo permitía exigir judicialmente los del primer grupo y dejar fuera de la posibilidad de reclamo judicial a los segundos que serían meras directrices u objetivos del Poder Ejecutivo, sujeto a la discrecionalidad administrativa.

En el caso “Q.C.” la Corte sostuvo que el conjunto de normas –que protegían el derecho a la vivienda y a las y los niños con discapacidad– eran normas jurídicas con vocación de efectividad, pero con operatividad derivada. Es decir, construyó una categoría híbrida entre los dos polos de la clasificación dogmática. Para el voto de mayoría la efectividad de los derechos se explica en tanto:

...la Constitución Nacional reconoce derechos humanos para que éstos resulten efectivos y no ilusorios, pues el llamado a reglamentarlos no puede obrar con otra finalidad que no sea la de darles todo el contenido que aquélla les asigne; precisamente por ello, toda norma que debe “garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos” (Fallos: 327:3677; 332:2043) y “garantizar”, significa “mucho más que abstenerse sencillamente de adoptar medidas que pudieran tener repercusiones negativas.

Además, para el voto del grupo mayoritario “las normas mencionadas no consagran una

operatividad directa, en el sentido de que, en principio, todos los ciudadanos puedan solicitar la provisión de una vivienda por la vía judicial”²⁴ sino que se trata de “derechos fundamentales que *consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada*, es decir que están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial”²⁵.

En su voto, el ministro Petracchi, aún compartiendo el punto de partido del voto mayoritario, sostuvo que “esa reglamentación debe respetar tanto la finalidad como los límites impuestos por las normas de jerarquía superior, en este caso, la Constitución Nacional y el PIDESC” (considerando 10).²⁶ Para evaluar esta adecuación el Juez propuso considerar:

...a) Las medidas adoptadas deben ser proporcionadas, esto es, adecuadas para alcanzar, a partir de la realidad que pretenden regular, la finalidad impuesta por la Ley Fundamental. Ello implica que el Estado debe tener en cuenta las distintas capacidades personales, sociales y económicas de los habitantes y, sobre esa base, implementar políticas apropiadas y conducentes para lograr que todos tengan la oportunidad de acceder a una vivienda digna.

b) El diseño de las políticas públicas debe tener en cuenta las normas y principios fundamentales del derecho en el grado y jerarquía en que éstos son valorados por el ordenamiento jurídico en su conjunto. En particular, tiene que respetar las prioridades que la Constitución asigna a la satisfacción de los derechos fundamentales y a los grupos más vulnerables de la población.

c) El Estado debe realizar el mayor esfuerzo posible, en razón de lo previsto por el PIDESC, para lograr, en forma progresiva y dentro de sus

24 CSJN (2012) Q.C. párr. 11.

25 CSJN (2012) Q.C. párr. 12.

26 CSJN (2012) Q.C. párr. 10.

reales capacidades y limitaciones económicas, la plena efectividad del derecho a la vivienda digna de todos sus habitantes²⁷.

El control de razonabilidad que implementa la Corte en este caso es un gran avance y tiene un enorme potencial para el control judicial de otras políticas sociales, no solo las referidas al derecho a la vivienda, sino que podría aplicarse a otros derechos prestacionales. Las pautas que efectivamente utiliza para evaluar la razonabilidad de la política pública sirven de gran ayuda para evaluar la adecuación, la necesidad y las posibilidades de costo beneficio de las diferentes políticas sociales que se implementen. Esto claro está, habiendo demostrado el encuadre de un caso en una situación de extrema vulnerabilidad, de la que escapan millones de casos en nuestro país.

La noción de operatividad derivada le sirvió a la Corte para sentirse habilitada para realizar una revisión judicial de las políticas públicas de vivienda mediante el control de razonabilidad y a su vez fijó límites para que no se avance hacia una judicialización desenfrenada en esta materia. Ahora pasemos a describir en qué consistió esta revisión y en qué medida esto puede servir de base para futuros casos.

En primer lugar, en el ya mencionado caso “Q.C.” la Corte incorpora la interpretación que vienen haciendo los órganos de aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, siguiendo una pauta que ya había sido sentada en referencia con otros derechos sociales²⁸. Para ello, se refiere a las garantías mínimas del derecho fundamental como un límite a la discrecionalidad del Estado en las políticas públicas. Sobre este aspecto la Corte afirma que:

... En el campo de las reglas normativas, ello significa que hay una garantía mínima del derecho fundamental que constituye una frontera a la discrecionalidad de los poderes públicos. Para que ello sea posible, debe acreditarse una afectación de la garantía, es decir, una amenaza grave para la existencia misma de la persona. Estos requisitos se dan en el caso, ya que es difícil imaginar un estado más desesperante: hay un niño discapacitado, con una madre en situación de calle. La razonabilidad significa entonces que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad²⁹.

Seguidamente, el tribunal se pregunta si la respuesta dada por el Gobierno es adecuada para garantizar el contenido mínimo de los derechos, la cual responde indicando que se deben analizar cada uno de los programas en su capacidad de responder a las necesidades de la peticionante y su hijo.

En este punto, la corte se autodefine como poder con funciones de control –no de ejecución– y sostiene que no hay una manera única de responder al derecho a la vivienda, pero constata que al menos resulta evidente que el esfuerzo estatal realizado para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales que las normas constitucionales garantizan a la señora Q. C. y su hijo no ha sido suficiente o adecuada ya que ni siquiera atiende a las mínimas necesidades que la situación del grupo familiar demandante requiere. Por ello concluye que las alternativas implementadas por la ciudad no dan una respuesta adecuada, definitiva y acorde a las extremas circunstancias que debe afrontar la recurrente³⁰.

27 CSJN (2012) Q.C. párr. 10.

28 Véase: CSJN caso “Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S.A. s/ accidentes ley 9688” del 21/09/2004.

29 CSJN (2012) Q.C. párr. 12.

30 CSJN (2012) Q.C., párr. 13 in fine.

Para reforzar esta idea, el máximo tribunal, destaca que la propia normativa local que rige esta materia pone en cabeza de la administración el deber de articular la intervención de los distintos programas públicos que correspondan actuar para que la actora y su hijo puedan superar su especial grado de vulnerabilidad así como también el deber de asesorar a la primera en búsqueda de estrategias integrales que le permitan encontrar una solución al problema habitacional que motivó esta demanda, obligaciones que, en el caso, no fueron cumplidas en forma acabada y total³¹.

b) Los límites presupuestarios no sirven de excusa para incumplir los derechos sociales

En el caso “QC” también se fijaron estándares sobre los límites presupuestarios para eximir al estado de las obligaciones en materia de vivienda, Uno de los argumentos centrales sobre el que hizo hincapié la Procuración de la Ciudad de Buenos Aires era la “inelasticidad” del presupuesto y que las presentaciones judiciales que reclamaban la garantía del derecho a la vivienda chocaban contra la limitación presupuestaria. Aprovechando esta controversia, la Corte se abocó a la cuestión de los límites presupuestarios como excusa para incumplir los derechos sociales. Este es uno de los aspectos en los que la Corte hiló más fino y proveyó una valiosa herramienta para evaluar la idoneidad de los esfuerzos realizados por el Estado para lograr la efectividad de los derechos sociales. Aunque el análisis se circunscribe al caso, los indicadores son pautas que ya han sido propuestas a nivel internacional como criterios para medir la obligación del Art. 2 del PIDESC en cuanto establece que el Estado “adopte medidas (...) hasta el máximo de los recursos disponibles” con el objeto de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el PIDESC.

Aun reconociendo que las obligaciones de hacer implican un costo³², la Corte cita al Comité DESC³³ y entiende que la disponibilidad de recursos condiciona las medidas a adoptar pero no modifica el carácter inmediato de la obligación. La obligación de satisfacer los derechos sociales sigue en pie. Los Estados tienen el deber de proteger a los miembros o grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad. Complementa este criterio con un límite a la justificación basada en escasez de recursos, válido aún para momentos de crisis económica. Así el Tribunal sigue al Comité al sostener que “... los Estados Partes tienen el deber de proteger a los miembros o grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad aun en

32 Me inhibo de plantear aquí la discusión acerca del costo de los derechos como un débito de las obligaciones de hacer o de los derechos sociales que ya han sido ampliamente tratadas por Courtis, Ch. y Abramovich, V. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta S.A. Colección Estructuras y Procesos, serie Derecho y en Holmes, S. y Sunstein, C. R. (2011). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo XXI. También omito discutir la noción de “recursos” en sentido que ellos no son solamente presupuestarios, sino también normativos y gerenciales. Para ser didáctico podría decir que una buena distribución de los cuadros del estado y normas impositivas progresivas, pueden tener un efecto mucho mayor en la distribución de bienes que una inversión directa del Estado, sin menospreciar su valor.

33 La Corte reproduce el punto 4 de la Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto: Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, E/C. 12/2007/1.

31 CSJN (2012) Q.C., párr. 15.

momentos de limitaciones graves de recursos, adoptando programas específicos de un costo relativamente bajo”³⁴.

Para poder determinar si el Estado está realizando el esfuerzo suficiente la Corte propone, citando la mencionada declaración del Comité DESC, considerar: el nivel de desarrollo del país; la situación económica del país al momento; y si el Estado intentó encontrar opciones de bajo costo. Por ello concluye que el argumento de la utilización de los máximos recursos disponibles parece subordinado a un análisis integral por parte de la Ciudad de la asignación de sus recursos presupuestarios, que no podrá prescindir de la obligación primera que surge de los tratados a los que se comprometió la Argentina, que es dar plena efectividad a los derechos reconocidos en sus textos³⁵.

Finalmente, la Corte afirma que no importa el precio del servicio que paga el Estado sino la calidad en cuanto la adecuación a las necesidades. La inversión debe ser adecuada. La idoneidad del gasto no está en el monto si no en su capacidad de superar la situación o paliarla³⁶.

2. Cuestiones críticas y desafíos

2.1. Los límites creados por la jurisprudencia de la Corte

El fallo “Q.C.” es un paso muy significativo y valioso que ha dado la Corte en materia de exigibilidad del derecho a la vivienda, ofreciendo una rica gama de posibilidades para futuros litigios, no sólo en materia de vivienda sino en general sobre derechos económicos, sociales y culturales, aun con su alcance limitado.

Recordemos para concluir que el fallo: i) ataca frontalmente el criterio que venía sosteniendo el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad y obliga a replantear su noción de derecho a la vivienda; ii) traspasa el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a la evaluación de las violaciones de los DESC en un caso concreto; iii) establece un nivel de exigibilidad judicial de los DESC cuando concurren factores de vulnerabilidad; iv) Construye la noción de operatividad derivada que archiva los argumentos de los derechos sociales como programáticos; v) Ejemplifica cómo componer el sistema de fuentes cuando un tribunal se avoca a la resolución de un conflicto en materia de derechos económicos, sociales y culturales; vi) ofrece un criterio claro para realizar la revisión judicial de políticas sociales en un caso de personas en situación de vulnerabilidad; y vii) desvirtúa las excusas para incumplir del Estado fundadas en la limitación de recursos presupuestarios.

Estos avances no son poca cosa en materia de derechos sociales y sientan las bases para la intervención de los tribunales en otras políticas sociales. Aún cuando se presentan enormes desafíos para la implementación de la decisión de la Corte, lo que requerirá de esfuerzos no menores de los defensores de la Sra. Q.C. nos quedan también pendientes otros grandes desafíos como ampliar la protección judicial a cualquier persona en condición de vulnerabilidad, sin necesidad de recurrir a una compleja clasificación de situaciones para ser sujeto de protección judicial para el acceso a una vivienda.

2.2. La discusión de las Políticas Públicas en los procesos de desalojo

A diferencia del caso Q.C. en donde se trataba de un proceso judicial iniciado por una persona contra el Estado frente a la ineficacia de las políticas públicas, en el poder judicial también existen, y en un número mucho mayor, demandas de desalojos contra múltiples familias,

34 CSJN (2012) Q.C. párr.14.

35 CSJN (2012) Q.C. párr.14.

36 CSJN (2012) Q.C. párr. 15.

que no pueden justificar, de acuerdo los estándares exigidos por los jueces, relaciones informales de alquiler u otras formas de ocupación informal. Se trata de los denominados "juicios de desalojos contra intrusos" que en general involucran múltiples familias en situaciones de alta vulnerabilidad.

Estos conflictos tramitan en el marco del Código Procesal Civil. Este tipo de proceso conlleva limitaciones para la imposición de obligaciones al poder público, debido tanto al principio dispositivo que fija el alcance de la controversia, en este caso la restitución de una propiedad, como al derecho a defensa y la bilateralidad que impide condenar a alguien que no es parte del conflicto primario, por ejemplo, a la autoridad pública de vivienda, ya que no es parte del proceso, aunque lo sea del conflicto.

Lo cierto es que la concepción más restringida del proceso civil a los planteos de la demanda, vienen siendo cuestionados en recientes decisiones del ámbito interamericano. Así, en el caso "Furlan *versus* Argentina" de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el tribunal sostuvo que:

en aras de facilitar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, es relevante la participación de otras instancias y organismos estatales que puedan coadyuvar en los procesos judiciales con el fin de garantizar la protección y defensa de los derechos de dichas personas..."³⁷ y "...la Corte reitera que si bien los derechos procesales y sus correlativas garantías procesales son aplicables a todas las personas, en el caso de los niños y las niñas el ejercicio de aquéllos supone, por las condiciones especiales en las que se encuentran los menores de edad, la adopción de ciertas medidas

específicas con el propósito de que gocen efectivamente de dichos derechos y garantías..."³⁸.

En relación a la posibilidad de imposición de obligaciones al poder público en el marco de un proceso civil, los desalojos de población en situación de vulnerabilidad suelen desdoblarse y discutirse en dos escenarios judiciales diferentes. Así, la justicia civil ordena el desalojo y se desentiende del problema mientras las personas quedan en situación de calle y algunos de ellos inician amparos en la justicia contencioso administrativa para reclamar la tutela del derecho a la vivienda en esos tribunales.

La respuesta que hoy dan los jueces civiles de la Ciudad de Buenos Aires son diversas y ofrecen una gama de compromisos diversos. Las diferencias, no siempre fundamentadas con precisión, varían desde la indolencia hasta un rol activo de tutela efectiva. Así, por ejemplo, hay jueces que ritualmente deciden diez días antes del lanzamiento³⁹ librar un oficio para poner a la guardia de auxilio de niños, niñas y adolescentes, en conocimiento de la proximidad de la expulsión así adoptan medidas de protección. Hay otros casos en los que deciden requerir un relevamiento para dar cuenta de las condiciones socioeconómicas de vulnerabilidad. Y hay jueces que, además, ofician a organismos vinculados a políticas sociales y de viviendas. Entre estos últimos, algunos esperan a que los organismos públicos informados acrediten su intervención, mientras que otros se contentan con la sola constancia de recepción del oficio agregada al expediente. En otros casos se quedan en un punto intermedio, al ordenar el desalojo ni bien los organismos públicos respondan el oficio más

37 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso "Furlan y otros *versus* Argentina" (2012), párr. 141.

38 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso "Furlan y otros *versus* Argentina" (2012), párr. 142.

39 Es el acto de expulsar por la fuerza a las personas de una propiedad (sus viviendas).

allá del contenido de esta respuesta. Los más comprometidos, a veces a través de una vía incidental, esperan que se acredite en el expediente que la intervención pública asegura una vivienda, antes de ordenar el lanzamiento, o lo posterga en simultáneo con la obtención de una respuesta satisfactoria de parte del poder público.

Cuando la respuesta de la justicia civil es ineficaz, a las personas solo les queda recurrir por la vía de amparo contra el GCBA para ser incluidos en un plan de vivienda, aunque claro no siempre con resultado positivo. El conflicto, al ser tratado burocráticamente en dos instancias diferentes y descoordinadas en el tiempo, provoca que, entre una y otra acción judicial, recaiga el peso de soportar la situación de calle. Por ello, se plantea la necesidad de que se cumpla con el estándar internacional de no efectuar desalojos de población vulnerable sin antes conseguir su relocalización en una vivienda alternativa⁴⁰.

Una experiencia valiosa de actuación judicial se dio en el caso llamado “Ministro Brin” en donde tramitaba una ejecución de alquileres. La amenaza de desalojo surge a partir de septiembre de 2005 cuando una persona compra en subasta el inmueble en mal estado de conservación de la calle Ministro Brin, en el Barrio de la Boca de la Ciudad de Buenos Aires. Allí vivían quince familias, entre ellos 22 niños y niñas, y un adulto mayor con problemas de salud que no podía trasladarse. En mayo de 2007 el comprador obtiene la posesión y solicita el lanzamiento⁴¹.

El juez redefinió la controversia al entender que en el proceso existía diversidad de sujetos con derecho a una tutela judicial efectiva y que la cuestión jurídica conflictiva estaba integrada por el derecho de propiedad del adquirente, y también por el derecho de la otra parte -como parte del derecho a la vivienda- a no quedar expuestos a una situación de calle. Además, en el caso se destacó que los niños y niñas que allí vivían gozan en nuestro sistema jurídico de especial protección constitucional e infraconstitucional, y por ende son acreedores del Estado de la concreción de medidas de acción positiva destinadas a procurar igualdad estructural.

Esta redefinición motivó la intimación al GCBA para que arbitre las medidas necesarias para censar a los niños y niñas, y determinar si los grupos familiares podrían ser incluidos en algún plan social del Gobierno. El Instituto de la Vivienda respondió que se encontraba “agotada la cartera de viviendas” mientras que la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario, aún con las intimaciones bajo apercibimiento de multa y el pedido de intervención de la justicia penal, nunca respondió. Frente a ello el Juez, fundándose en la Observación General N° 7 del Comité DESC -que dispone que los desalojos no deben tener como resultado dejar sin hogar a las personas o exponerlas a otras violaciones de los derechos humanos, y que si los afectados no se las pueden proporcionar, el Estado debe disponer medidas adecuadas hasta el máximo de los recursos disponibles- intimó al Ministerio de Desarrollo Social para que en 72 horas informe sobre lo actuado y las soluciones habitacionales propuestas para las familias. Así, en este fallo el Juez hizo una construcción argumentativa más integral cuando sostuvo:

40 Véase: Comité DESC. Observación General Nro. 7. El derecho a la vivienda (sobre desalojos forzados).

41 Este caso ha sido desarrollado más ampliamente en Tedeschi, Sebastian “Desalojos y Derechos Humanos. Comentarios al fallo “Castronuovo de Santandrea c/ T.C.A y otros s/ Ejecución de Alquileres” del 9/6/2014 del

Juzgado Nacional en lo Civil N° 1. Publicado en la *Revista de Derecho de Familia de Abeledo Perrot*, Año 2014- VI, diciembre de 2014.

Señalé que el PIDESC establece para el Estado la obligación de adoptar medidas de aplicación de los derechos en él consagrados ‘hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos ... reconocidos’ (art. 2.1) (...) También dije que la implementación efectiva de los derechos sociales en el orden interno da nacimiento a obligaciones positivas, pues para su satisfacción se exige el diseño de políticas concretas (...) y exige del Estado la creación de la infraestructura necesaria para ello, por medios de su elección, que deben ser apropiados, en el sentido de producir resultados coherentes con el pleno cumplimiento (punto 5 OG 9). Señalé asimismo que en el proceso se le había dado intervención temprana a los organismos del GCBA para que arbitraran las medidas necesarias para censar a los niños y determinar la forma de dar cobertura a sus derechos constitucionales, sin que brindaran una respuesta eficiente en términos de cumplimiento de sus obligaciones. Y que tal solución no puede estar supeditada al momento de encontrarse los ocupantes efectivamente en situación de calle, sino que deben actuar preventivamente, teniendo en cuenta que no es fácil acceder a la locación de inmuebles dado que siempre se requieren garantías que no pueden otorgar, pero sí incluyendo a los grupos familiares en algún plan de asignación de viviendas que aquéllos pudieran costear⁴².

2.3. El caso Mendoza por contaminación en la Cuenca Matanza Riachuelo

En el año 2004 un grupo de diecisiete vecinos/as del barrio Villa Inflamable, representado

por Beatriz S. Mendoza, el Defensor y ONGs se presentaron ante la Corte Suprema de Justicia para reclamar por los daños a la salud de la población y al medioambiente causados en la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo. En forma colectiva promovieron demanda por daños y perjuicios contra el Estado Nacional Argentino, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas.

El 20 de junio de 2006 la Corte adoptó diversos pronunciamientos entre los que podemos destacar que requirió: a las empresas demandadas, que informen qué arrojan al Riachuelo, así como sus sistemas de tratamiento de residuos; y a los tres niveles del Estado comprometidos, un plan para el ordenamiento ambiental del territorio. Así la CSJN requiere, por un lado, que el plan integrado que los tres niveles de gobierno deben presentar sea basado en el principio de progresividad y, además “fijó un procedimiento de audiencias públicas con participación de las organizaciones demandantes y otras organizaciones de la sociedad civil para provocar una discusión participativa de las propuestas gubernamentales, abriendo así un mecanismo de supervisión y seguimiento” (Abramovich y Courtis, 2009).

Dado que la recomposición y prevención de daños al ambiente obliga al dictado de decisiones inmediatas, definitivas y eficaces, el 8 de julio de 2008 la CSJN dictó sentencia definitiva en relación a la recomposición de la cuenca y a la prevención por los daños futuros, ordenando que la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (en adelante ACUMAR) ejecute el Plan Integral para el Saneamiento de la cuenca que ella misma había presentado ante el Tribunal como respuesta a la problemática ambiental existente. La sentencia dispuso que: ACUMAR deberá ejecutar el Plan; el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son igualmente responsables en modo concurrente por la limpieza; la Auditoría General de la Nación

42 Jdo. Civil 1. Castronuovo de Santandrea c/ T.C.A y otros s/ Ejecución de Alquileres” del 9/6/2014, párr. 7.8.

controlará la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria del Plan; el Defensor del Pueblo de la Nación coordinará la participación ciudadana para controlar la ejecución del Plan; el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes será competente para conocer en todas las cuestiones que se susciten durante la ejecución del Plan; la causa Mendoza produce litispendencia respecto de todas las causas iniciadas con relación a la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo; y ordenó mantener la tramitación de la causa respecto de la reparación del daño colectivo.

En cuanto a lo que aquí más nos compete, la situación habitacional de quienes habitaban en la cuenca, en el año 2010 ACUMAR presentó un convenio macro para urbanizar las villas y relocalizar a aquellos que estuvieran en el camino de sirga del riachuelo, lo cual contemplaba la asistencia a 17.771 familias y su relocalización en barrios con todos los servicios necesarios (Perelman y Fernandez Rey, 2014). En el mismo sentido, dos años después la CSJN adoptó nuevas medidas con respecto a la sentencia oportunamente dictada, tomando en cuenta varios de los aspectos que fueron planteados en las audiencias públicas celebradas. En cuanto a la relocalización, sostuvo que:

(...) deberá instarse el efectivo y completo cumplimiento del plan de erradicación y relocalización de aquellos que se encuentran ubicados sobre el denominado ‘camino de sirga’, aprobado por el juez de ejecución el 22 de febrero de 2011; es público y notorio que se encuentran vencidos los plazos oportunamente comprometidos por las jurisdicciones involucradas para su cumplimiento, a raíz de las demoras ocurridas en la construcción de las viviendas a las que debería trasladarse la población afectada. Asimismo, deberá supervisarse el traslado de los vecinos de Villa Inflamable, resguardando su derecho a participar en las decisiones que las autoridades encargadas adopten en el curso del proceso de reubicación. En todos los casos, de-

berá preservarse apropiadamente el derecho de todas las personas relocalizadas a acceder, en los nuevos inmuebles que habitaren, a los servicios públicos esenciales, a la educación, salud y seguridad (Considerando 6.d).

A su vez, en 2018, ACUMAR presentó el “Protocolo para el abordaje de procesos de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo” con el objetivo de establecer “un marco para el desarrollo de programas habitacionales de reurbanización y/o relocalización en villas, asentamientos y conjuntos habitacionales de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR) con el objeto de garantizar que estos procesos resguarden los derechos sociales, culturales y económicos de la población afectada y que de este modo las intervenciones habitacionales en cada territorio logren la efectiva mejora en su calidad de vida” (pag. 4). Con dicho objetivo, el Protocolo establece un marco tanto en lo jurídico, judicial⁴³ como lo institucional que –en consonancia con la protección constitucional del derecho de acceso a la vivienda y el hábitat– busca establecer “estándares mínimos de actuación a todos los programas habitacionales que se llevan adelante en la CMR con el fin de garantizar el pleno respeto por los derechos de la población afectada”.

El presente caso es paradigmático en cuanto al rol del Poder Judicial en las políticas públicas y, particularmente, en la garantía de un derecho social como es el derecho a la vivienda. La causa Mendoza refleja cómo, más allá de las dificultades que un caso de esta envergadura implica y las falencias tanto del Poder Judicial como de los respectivos Poderes Ejecutivos intervinientes, el acceso a la justicia –sobre todo a través de una acción colectiva– puede permitir visibilizar una situación de

43 Véase: pp. 7 a 9 del protocolo para profundizar respecto a las decisiones judiciales vinculadas a la causa.

graves vulneraciones a los Derechos Humanos de la población y, a su vez, una forma concreta en la que el Poder Judicial puede intervenir en la política pública desde su rol no sólo de monitoreo interno sino también de visibilización de fallas en las políticas y como ordenador de la articulación entre la variedad de actores intervinientes. Por último, está claro que esta obligación del Poder Judicial, en este caso de la Corte Suprema, no puede verse agotado en el dictado de una sentencia, sino que el mayor desafío se presenta a la hora de controlar su ejecución.

Conclusiones

Como hemos visto, el derecho humano de las personas a una vivienda adecuada ocupa un lugar preponderante en el DIDH, desde 1948 con la Declaración Universal, y en forma particular desde 1966 con el PIDESC. Sin embargo, persisten muchos aspectos del enfoque de derechos humanos para las políticas públicas que aún no han sido debatidos tanto en los conflictos que no son judicializados como los que sí llegan a dicha instancia, y hay una multiplicidad de aspectos que apenas han sido esbozados: cuáles son los vínculos y tensiones con derechos tales como el derecho a la tierra o el derecho a la propiedad; qué implica el derecho a la vivienda en relación al acceso a servicios básicos adecuados; qué políticas públicas desarrolla el Estado para mejoras cualitativas de las viviendas existentes; así como conflictos específicos en relación a la forma en que este derecho es aplicado a determinados grupos en situación de vulnerabilidad, como es el caso de los/as inquilinos/as⁴⁴, las mujeres

y diversidades, personas en situación de calle, migrantes, personas con discapacidad; poco también ha sido abordado en relación a la interdependencia de este derecho con otros derechos humanos, no solo sociales sino también civiles y políticos.

A nivel interno, en esta última década hemos visto a los tribunales de las diversas instancias afrontar directamente conflictos de vivienda construyendo líneas argumentativas para fundamentar la exigibilidad judicial de diversas políticas de vivienda. Los casos no son tantos como los litigios por prestaciones de salud o los derechos laborales y previsionales, pero sí han consolidado una jurisprudencia con cierta consistencia, en la cual todavía existen muchos interrogantes técnicos y políticos para desentrañar.

Así, podemos observar que las respuestas a estas preguntas sobre cuestiones técnicas -como los límites de la división de poderes para que los jueces ordenen adoptar medidas positivas al poder público- se ven condicionados por los temores y prejuicios que pesan sobre quienes padecen las situaciones de vulnerabilidad en el acceso a la vivienda. Para la mayoría, puede terminar resultando cómodo no resolver estas cuestiones argumentando

se reclamó la nulidad Resolución 350/2016 dictada por el CUCICBA; se le ordene a esta entidad implementar un plan para el control efectivo sobre el cobro de aranceles por parte de los corredores inmobiliarios, con miras a evitar la repetición de prácticas ilegales en torno a las comisiones cobradas a inquilinos sobre locaciones de inmuebles destinados a vivienda única. Este caso ha sido desarrollado más ampliamente en Tedeschi, Sebastián “¡Inquilinos de Argentina, uníos!” Comentario al fallo de Alquileres”. En *Revista “Igualdad, autonomía personal y derechos sociales*, N° 3, Ed. Asociación de Derecho Administrativo de CABA, 2016.

44 En el caso STJ CABA. “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y otros c/ Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la CABA (CUCICBA) s/amparo s/recurso de inconstitucionalidad concedido” Exp- te n° 14600/17, Sentencia del 26/10/2018,

que, si se facilita la tutela judicial de la vivienda, los tribunales de justicia se llenarían de amparos o explotaría el presupuesto público. En definitiva, lo cierto es que los jueces han sido demasiado prudentes en el tipo de respuesta que han brindado, en general tratando de no apartarse de los propios lineamientos fijados por la política pública y limitándose a casos de una conjunción de factores que configuran una extrema vulnerabilidad.

En este sentido resulta interesante, y a la vez controvertido desde un punto dogmático de Derechos Humanos, que la Corte Suprema haya creado -mediante la acordada 36/09- la Unidad de Análisis Económico para analizar y proyectar el impacto económico o financiero de sus resoluciones, con la finalidad de realizar estudios de índole económica necesarios para atender los requerimientos en la materia y la evaluación de los efectos que podrían producirse en las variables económicas, como consecuencia de las decisiones que eventualmente pudieran adoptarse en expedientes en trámite ante el Máximo Tribunal. Tal como hemos mencionado en el presente trabajo, es necesario tener en cuenta que el Poder Judicial no es el adecuado para diseñar las políticas públicas y la vulneración de derechos humanos no puede fundarse en una limitación presupuestaria. Por tanto, si el criterio de esta oficina es decidir sobre la tutela de un derecho en base a los cálculos que haga la Corte, esto podría resultar temerario. De todas formas, si bien difícilmente un equipo técnico del tribunal pueda reemplazar la especialidad que tienen las áreas gubernamentales respectivas, podría ser una herramienta interesante y útil para que jueces y juezas, legos en materia de políticas públicas, pudieran tener en cuenta el impacto económico de sus decisiones en esta materia. Así, son aportes y análisis enriquecedores siempre que estén a disposición de las partes para integrar el material de debate en el proceso judicial.

Para concluir, son muchas las aristas del rol que el Poder Judicial puede ocupar en las

políticas sociales en general y en las habitacionales en particular. Lo que está claro es que el temor a la judicialización de la política no puede ser aplicable a los conflictos que buscan ver garantizado el derecho a la vivienda. No debemos olvidar que aquellos que logran acceder al sistema de justicia apenas cubren un universo insignificante de personas afectadas en relación a las personas que en Argentina sufren afectaciones a su derecho a la vivienda. El Poder Judicial tiene no sólo la oportunidad sino la obligación de asumir un rol más protagónico, incorporar la perspectiva de Derechos Humanos en su accionar, adoptar medidas para mejorar el acceso a la justicia y ejercer su rol de control interno de las políticas públicas habitacionales diseñadas e implementadas por el Estado Argentino para así, en definitiva, garantizar los derechos fundamentales de la población.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. & Courtis, C. (1997). *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales. La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Abramovich, V. & Courtis, C. (2009). *La justiciabilidad de los derechos sociales en la Argentina: algunas tendencias. La protección judicial de los derechos sociales*. Ch. Courtis y R. Ávila Santamaría (Eds.). Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Ecuador.
- Birkland, T. A. (2005). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. London: ME Sharpe.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (2004). *Derechos Humanos en la Argentina. Informe Anual 2002 - 2003. Sin techo, sin derecho*. Buenos Aires: Siglo XXI y Centre on Housing Rights and Eviction (COHRE).
- CIDH. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. doc. 57.

- CIDH. (2018). *Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191
- Courtis, C. (2009). *Cómo vigilar el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. En *Derechos económicos, sociales y culturales*. Cátedra Gerardo Molina. Bogotá, D.C.: Editorial Kimpres Ltda.
- IPPDH. (2014). *Ganar Derechos: Lineamientos Para La Formulación De Políticas Públicas Basadas en Derechos*. Buenos Aires: IPPDH-MERCOSUR.
- Perelman, P. E. & Fernández Rey, L. (2014). *Análisis sobre el proceso de relocalización de los pobladores de las villas ubicadas en el camino de sirga de la cuenca baja del Matanza Riachuelo*. Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales; *Terra Mundus*. 1, 8: 1-18.
- Pinto, M. (2012). Cumplimiento y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el marco del Sistema Interamericano. Avances y desafíos actuales. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. Vol. 56: 157-188.
- Tedeschi, S. (2014). *Desalojos y Derechos Humanos. Comentarios al fallo “Castronuovo de Santandrea c/ T.C.A y otros s/ Ejecución de Alquileres” del 9/6/2014 del Juzgado Nacional en lo Civil Nº 1*. *Revista de Derecho de Familia de Abeledo Perrot*. Núm. VI: 72-87.
- Tedeschi, S. (2005). *El derecho a la vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Editor COHRE.
- Tedeschi, S. (2016). ¡Inquilinos de Argentina, uníos! Comentario al fallo de Alquileres. *Revista Igualdad, autonomía personal y derechos sociales*. Núm. 3: 147-171.
- Tuliano Conde, R. & Tedeschi, S. (2012). *Desalojos, vivienda y violencia contra las mujeres*. Publicado en Defensoría General de la Nación. “Violencia de Género. Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres”. Buenos Aires: Defensoría General de la Nación.
- Xopa, J. R. (2021). *Los derechos sociales y los deberes de cuidado de la Administración*. En *Manual sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)*. Tomo I. México D. F.: Suprema Corte de Justicia de México.

Jurisprudencia y Normativa

- Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, Sala I. *Sztern, María Eugenia c/ GCBA s/ Amparo*. 15/04/2014.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Ercolano A. V. Lanteri de Renshaw, J.*. 28/04/1922.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Avico, Oscar A. c/ De la Pesa, Saúl*. 07/12/1934.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S.A. s/ accidentes ley 9688*. 21/09/2004.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Candia Acosta, Reina Teresa y otro s/ queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad denegado en Echenique, Karolyn y otros s/ otros procesos incidentales*. 26/02/2019.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado Nacional y otros*. 20/06/2006.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado Nacional y otros*. 08/07/2008.
- Suprema de Justicia de la Nación. *Q. C., S. Y. vs. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*. 24/04/2012.
- Juzgado Nacional en lo Civil Nº 1. *Castronuovo de Santandrea c/ T.C.A y otros s/ Ejecución de Alquileres*. 09/06/2014.
- Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y otros c/ Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la CABA (CUCIC-BA) s/amparo s/recurso de inconstitucionalidad concedido*. 26/10/2018.
- Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Blanco, Flavia Maricel c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)*. 03/11/2014.

- Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Valdez, Mario Enrique c. GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido.* 04/06/2014.
- Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Veiga Da Costa, Rocío c. GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido.* 30/04/2014.
- Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *K.M.P. vs. GCBA y otros s/Amparo, Art. 14 CCABA.* 21/03/2014.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Furlan y familiares vs Argentina.* 31 de agosto de 2012.
- Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Rosario Gómez-Limón Pardo c. España.* E/C.12/67/D/52/2018
- Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1997). Observación General Nro. 7. *El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzados.*
- Resolución Presidencia ACUMAR N° 420/E 2017. B.O. 22/12/2017

La cuestión judicial argentina: *Apuntes para su discusión*

*The argentine judicial question:
Notes for your discussion*

Por Eugenio Raúl Zaffaroni*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2022.

Fecha de Aceptación: 05 de abril de 2022.

RESUMEN

Discutir la estructura de la magistratura argentina es una cuestión política. En las dos funciones primarias del judicial (resolución de conflictos y control de constitucionalidad) son manifiestas graves deficiencias: en especial falta de una casación nacional y debilidad extrema del control constitucional. Considerando los tres modelos de estructuras más comunes en el mundo (norteamericano, europeo continental y latinoamericano), el nuestro no responde a ninguno de ellos. Dada la irracionalidad de nuestro modelo, es posible ensayar una reforma en dos etapas, que nos acerque al modelo europeo: una en el marco de la Constitución vigente, que se podría coronar en una futura reforma constitucional.

Palabras clave: *Magistratura, Judicial, Control de Constitucionalidad, Reforma Judicial, Reforma Constitucional, Constitución Nacional.*

ABSTRACT

Discussing the structure of the Argentine judiciary is a political issue. In the two primary functions of the judiciary (conflict resolution and control of constitutionality) serious deficiencies are evident: especially the lack of a national cassation and extreme weakness of constitutional control. Considering the three most common models of structures in the world (North American, continental European and Latin American), ours does not respond to any of them. Given the irrationality of our model, it is possible to test a reform in two stages, which brings us closer to the

* Profesor Emérito de la Universidad de Buenos Aires. Fue Director General del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente. Juez Penal. Ministro de la Corte Suprema de Justicia y Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es Doctor Honoris causa de 48 universidades americanas y europeas, recibió el Premio Estocolmo de Criminología en 2009.

European model: one within the framework of the current Constitution, which could be crowned in a future constitutional reform.

Keywords: *Magistracy, Judicial, Control of Constitutionality, Judicial Reform, Constitutional Reform, National Constitution.*

Introducción: la *cuestión judicial* y la ciudadanía

Según las encuestas de opinión, la imagen pública de nuestros tribunales es extremadamente pobre. Si bien esta impresión no deja de ser correcta, más allá de las críticas políticas de coyuntura, estimamos que en algún momento habrá de primar la razón y *despartidizar* las discusiones acerca de lo que podemos denominar la *cuestión judicial*, para encararla seriamente desde la perspectiva institucional.

Es aquí necesario aclarar que por *despartidizar* entendemos abdicar al juego de intereses coyunturales y, por ende, no se trata ni lejanamente de un sinónimo de *despolitizar*, porque la cuestión judicial es de naturaleza esencialmente política en el sentido de *gobierno de la Pólis*. Por ende, se hace necesario que algún día se *despartidice* para que se *politice*, o sea, para que una vez por todas nos pongamos de acuerdo sobre el modelo de magistratura al servicio de la ciudadanía que queremos, como corresponde a un estado constitucional de derecho y a una verdadera y madura democracia que respete la dignidad de todas las personas en una sociedad plural.

Para eso será necesario esclarecer a la opinión pública, desconcertada ante una disputa que pretende reducirse a intereses coyunturales y a comportamientos individuales, informada por una comunicación oligopolizada en función de esos mismos intereses y, para colmo, cuando los pocos que intentan superar este nivel para formular una crítica institucional y proponer soluciones, lo hacen en un lenguaje técnico dialectal que resulta poco menos que incomprensible para la mayoría de la ciudadanía.

La *cuestión judicial* es un problema de todos los habitantes de la República, puesto que hace nada menos que a la eficacia de sus derechos. Poco o nada importa que estos se consagren en la Constitución y en las leyes si, a la hora de reclamarlos, los ciudadanos no disponen de jueces que los doten de eficacia real. Por ende, andamos por mal camino si limitamos la discusión a la crítica de los políticos —por válidas que sean—, de los comunicadores para quienes nada debe cambiar y de los juristas y académicos formuladas en un lenguaje técnico inaccesible a la ciudadanía.

La discusión de la *cuestión judicial* debe ser pública, en forma que se involucre en ella la mayor cantidad posible de ciudadanos. Para eso es menester explicar los defectos y proponer soluciones sin apelar a dialectos técnicos que no hacen más que sembrar desconfianza: el derecho es una cuestión de racionalidad inherente a todo ciudadano, como ser humano dotado de razón, autodeterminable y, por ende, responsable. A este esclarecimiento ciudadano, intentamos contribuir en estas páginas, por lo que prescindimos de citas doctrinarias y procuramos explicar los tecnicismos de uso común en el lenguaje jurídico en los términos más sencillos.

1. ¿Para qué debe servir una magistratura?

La magistratura o aparato judicial de un Estado es una rama de su gobierno que debe prestar dos diferentes servicios a la ciudadanía:

- a. El primero es *directo*, consistente en *resolver conflictos en forma legal, equitativa y previsible*. Este servicio lo presta frente a múltiples conflictos: violación de un contrato, reparación de un daño, lesión a la integridad física de otro, detención de un daño o peligro en curso, etcétera. Cuando un conflicto grave queda sin solución, se abre el espacio para la violencia; este servicio, por ende, hace a la paz social, pues

cuanto mejor ser prestado menor será el espacio social para la violencia.

- b. El segundo servicio es *indirecto*, pero con clara incidencia sobre la vida cotidiana de los ciudadanos: se trata de garantizar que las otras ramas del poder estatal no violarán –por acción o por omisión– los derechos garantizados por la Constitución. En tal caso, la magistratura debe neutralizar la eficacia de cualquier norma contraria a la Constitución, declarando su inconstitucionalidad. Este es el llamado *control de constitucionalidad*, que es propio de todo *estado constitucional de derecho* –como el nuestro–, a diferencia de los estados meramente *legales de derecho*, que no conocen este control.

Cabe añadir que en nuestro sistema el control de constitucionalidad incluye el de la eficacia de los derechos consagrados en los tratados internacionales de Derechos Humanos incorporados a nuestra Constitución (inciso 22º del artículo 75), lo que se llama *control de convencionalidad*.

2. ¿Cómo funciona la solución de conflictos en nuestros tribunales?

El nivel de la cultura jurídica de nuestro país es relativamente alto, lo que hace que el servicio de solución de conflictos funcione con cierta eficacia. No obstante, en cuanto al requisito de *previsibilidad* (es decir, de la certeza acerca de lo que en cada caso resolverán los jueces) es peligrosamente defectuoso.

Toda ley es susceptible de interpretación a la hora de aplicarla para resolver un conflicto concreto, puesto que no siempre su sentido literal es inequívoco, lo que da lugar a diferentes y encontradas interpretaciones, no sólo entre los doctrinarios y juristas, sino también entre los diferentes tribunales y jueces cuyas sentencias configuran la cadena de sucesivas y precedentes decisiones judiciales a la que se denomina *jurisprudencia*.

Para neutralizar los efectos de una jurisprudencia contradictoria, en el derecho comparado –y en nuestras provincias y en el orden federal– se apela a la *casación*, es decir, a tribunales que anulan ciertas sentencias y de este modo unifican los criterios jurisprudenciales. Esto es lo que permite alejar o reducir la arbitrariedad judicial, puesto que se sabe cuál es la interpretación a que se atenderán los tribunales cuando se les requiere su intervención en un conflicto.

Pues bien, el problema es que en nuestro país no disponemos de una instancia que unifique la jurisprudencia para toda la República, o sea, que las cláusulas de un contrato pueden ser admisibles en una provincia, pero no en otra, o una conducta puede ser delito en la CABA, pero no en la provincia de Buenos Aires, debido a las diferentes y encontradas interpretaciones de códigos y leyes nacionales que rigen en todo el territorio.

En consecuencia, si bien los códigos son únicos para todo el país, las interpretaciones jurisprudenciales pueden diferir y carecemos de una instancia de casación válida para todos los tribunales del país (unificación de criterios interpretativos), lo que debilita la *previsibilidad de las sentencias*, como uno de los requisitos de la seguridad jurídica: en múltiples casos nadie está del todo seguro de que el tribunal ante cuyos estrados peticiona entenderá que le asiste la razón y el correspondiente derecho que invoca.

3. ¿La arbitrariedad de sentencia suple a la casación?

Desde hace un siglo y como excepción, nuestra Corte Suprema decidió que es competente para anular sentencias en casos de evidente arbitrariedad. Con el correr de las décadas, el criterio acerca de cuándo una sentencia es arbitraria se fue ampliando y desde hace unos cincuenta años se volvió rutina, hasta el punto que hoy ocupa casi toda la actividad de esa Corte, que firma más de quince mil resolucio-

nes anuales, casi todas por *arbitrariedad* (poco más de cien por constitucionalidad).

Debe quedar claro que —pese a los anaqueles de libros escritos— nadie sabe cuándo una sentencia es arbitraria, pues por lo general la considera así la parte perjudicada. Es obvio que esto genera un arbitrario manejo de esta acción.

Por otra parte, se trata de una competencia que la Corte fue asumiendo *pretorianamente*, es decir, por sí misma, sin que se la confiera —al menos en forma expresa— la Constitución. De este modo, la Corte se atribuye la competencia para ser la última instancia de cualquier proceso de cualquier materia jurídica de todo el país.

No obstante, el arbitrio de la Corte es todavía mayor, porque hace un generoso uso del llamado *certiorari* norteamericano, lo que merece ser explicado. La Suprema Corte de los Estados Unidos se ocupa de cuestiones de control de constitucionalidad y no conoce algo parecido a la arbitrariedad que maneja nuestra Corte, o sea que no resuelve más que un centenar de causas por año y todas de inconstitucionalidad. Para descartar los planteos insustanciales es que tres de sus nueve jueces van seleccionando los casos a considerar y rechazan sin expresar fundamentos los restantes.

Pero este *certiorari* aquí se acriolla, pues en su versión vernácula implica que los jueces de la Corte le dicen al peticionante *no me interesa resolver su caso* (invocando el artículo 280 del código de procedimientos civiles) en más del 90% de las miles de causas que llegan por arbitrariedad y lo deciden todos sus jueces. De este modo, si bien nuestra Corte descarta casi el 95 de los planteos por arbitrariedad de sentencia, la tasa de justicia que paga cada parte que la impetra no se le devuelve al peticionante, de modo que es una interesante fuente de recaudación.

Es bastante claro que esto no tiene nada que ver con la función de unificación de jurisprudencia (casación), de la que se diferencia

sustancialmente por varias razones. La primera es que las interpretaciones de la Corte Suprema no son obligatorias para todos los tribunales, como corresponde a una verdadera casación. La segunda es que los jueces de las verdaderas casaciones son especializados en cada materia, lo que es absolutamente imposible en una Corte con cinco jueces, pues nadie puede estar especializado en todas las complejas ramas del derecho y, menos aún, en condiciones de emitir una decisión cada media hora sin dormir en la semana ni descansar el domingo y feriados. La tercera es que, como vimos, el *certiorari* norteamericano no se aplica a la casación.

En conclusión, reiteramos que en nuestro sistema no hay ningún tribunal que unifique criterios de interpretación en forma válida para todos los tribunales de la República y, en cuanto a la arbitrariedad de sentencia, resulta incoherente que tengamos tribunales especializados (civiles y comerciales, laborales, contenciosos administrativos, penales, etcétera), pero que sus sentencias puedan ser anuladas por un tribunal supremo con jueces no especializados.

Si bien por razones presupuestarias y de escasa conflictividad hay jueces de primera instancia que entienden en todas las materias en las provincias, no sucede lo mismo en las instancias superiores, pero el colmo es que los haya en la ultimísima instancia, donde ya no queda a quien recurrir y, para más, en un tribunal que elige los casos en que se declara competente y firma miles de resoluciones en materias en que quizá alguno de sus cinco jueces conozca, pero obviamente no todos. No olvidemos que en la actualidad la complejidad del derecho hace que en el saber jurídico haya personas que dedican su vida a la investigación y profundización de cada una de sus ramas.

4. ¿Es eficaz nuestro control de constitucionalidad?

En nuestro país todos los jueces tienen la potestad de declarar inconstitucional una norma

y no aplicarla, siendo la Corte Suprema la que decide en última instancia. Esta forma de control de constitucionalidad de las leyes ejercido por todos los jueces responde al modelo de los Estados Unidos que, en el derecho comparado se llama *difuso* y suele oponerse al conocido como *concentrado*, que atribuye esta competencia a un órgano especial.

En la práctica, entre nosotros cualquier juez puede obstaculizar la eficacia de una ley mediante una declaración de inconstitucionalidad que deba pasar por sucesivas instancias hasta llegar –años después– a la Corte Suprema, la que, por otra parte, no tiene limitación de tiempo para decidir, pues el máximo tribunal de la República es el único que no debe observar plazos y términos temporales.

En nuestro país, cuando una ley, después de pasar por todas las instancias inferiores y finalmente por la Corte Suprema, es declarada inconstitucional, el único efecto que tiene esta declaración es que la norma no se aplica al caso concreto, de modo que la ley continúa vigente y con plena eficacia y cada ciudadano que se sienta perjudicado por ella deberá plantear nuevamente la inconstitucionalidad y superar años de instancias previas hasta llegar a la Corte. En tanto, como no cae la vigencia de la ley, el Poder Ejecutivo y sus agencias (policías, administración en general) la siguen aplicando y los propios jueces de las instancias inferiores pueden seguir considerando a la norma conforme a la Constitución, pese a la declaración de la Corte, puesto que la jurisprudencia de ésta no es obligatoria.

Es necesario destacar que, si bien nuestro control difuso de constitucionalidad responde al modelo norteamericano, no es una reproducción fiel de éste, puesto que no responde a ese modelo que lo resuelto por la Corte al pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una norma sólo sirva para el caso y no sea el criterio obligatorio para todos los jueces de la República. De allí que entre nosotros cada juez o tribunal del país puede seguir conside-

rando constitucional la ley previamente declarada inconstitucional por la Corte y viceversa, sin que para eso obste la declaración de ésta.

En el modelo norteamericano, por el contrario, lo decidido por su Suprema Corte en materia de constitucionalidad es la interpretación a la que deben atenerse todos los jueces del país, conforme a una regla que impone *estar a lo decidido* (*stare decisis*). Si bien no hay en la Constitución ninguna disposición que impida entre nosotros la regla del *stare decisis* del modelo original, ésta se desconoce en nuestro derecho vigente. Suele decirse que la jurisprudencia constitucional de nuestra Corte tiene un *valor moral* que, obviamente, no es ningún valor jurídico.

Como esta regla no existe entre nosotros, cada persona afectada por una norma violatoria de la Constitución podrá demorar años en planteos ante los jueces de las instancias inferiores hasta llegar a la Corte Suprema para que ésta acabe decidiendo lo que antes había hecho en otros casos. No obstante, en el curso de ese tiempo podría haberse alterado la composición de la Corte, o sea, integrarse con nuevos jueces, sin que quepa descartar que éstos sostengan un criterio diferente al de sus predecesores y no consideren inconstitucional la norma cuestionada.

Debemos señalar que el control de constitucionalidad de las leyes norteamericano y previsto en casi todos los Estados de nuestro continente era casi desconocido en Europa hasta la última posguerra, por lo cual los Estados europeos eran Estados *legales*, pero no *constitucionales* de derecho.

Si bien es exagerado, no ha faltado quien afirmara que hasta la última posguerra Europa no tenía derecho constitucional, sino sólo derecho administrativo. Pese a que desde la posguerra han proliferado los tribunales constitucionales europeos, algunos países siguen siendo hasta el presente Estados legales de derecho y esa carencia en buena parte la suple el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En nuestro país, como desde la Constitución histórica de 1853-1860 está previsto el control de constitucionalidad de las leyes, al menos en el plano normativo (de *lo que debe ser*, aunque muchas veces no *haya sido*), nuestro Estado siempre respondió al modelo norteamericano o constitucional de derecho. No obstante, dado que nuestro control de constitucionalidad, por carecer del *stare decisis*, es mucho más débil que el norteamericano y muchísimo más del difundido ahora por Europa, en que un tribunal hace caer la vigencia misma de la ley inconstitucional, todo lo cual nos lleva a la conclusión de que en la práctica nuestro estado de derecho real no es plenamente *constitucional*, es decir, que en el plano de la realidad jurídica del país se ha debilitado o frustrado en parte el proyecto constitucional.

No podríamos dejar de señalar que a este debilitamiento contribuyó la tradición cultural de todas las ramas del derecho –a excepción del constitucional–, formada en las últimas décadas del siglo XIX y buena parte del XX, que fue principalmente europea continental, o sea, proveniente de Estados sólo *legales* de derecho, lo que inclinó a nuestro saber jurídico a subestimar en alguna medida la preponderancia de las normas constitucionales y sobrevalorar las de menor jerarquía, hábito que inevitablemente repercutió –incluso acentuado– en la jurisprudencia.

5. ¿Es realmente republicana nuestra magistratura?

El ciudadano que nos vaya siguiendo en estas breves líneas se percatará de que nuestra magistratura falla en los dos servicios que le incumben: en el *directo o de resolución de conflictos* por la carencia de seguridad de respuesta frente a cada caso, como resultado de las diferentes interpretaciones de los tribunales acerca de la misma ley común a todo el país, o sea, de los códigos y leyes nacionales; en el *indirecto o de control de constitucionalidad* por la debili-

dad de éste incluso respecto del que sirvió de modelo a nuestra Constitución.

En el último tiempo, las críticas a nuestra magistratura –y en especial a nuestra Corte Suprema– suelen centrarse en las conductas de algunas personas, de lo que se deduciría que el problema se centra en las subjetividades. Sin perjuicio de observar que algunos pocos magistrados –entre los miles de jueces del país– no siempre actúan de forma ejemplar, resulta simplista atribuir a ellos toda la responsabilidad de los defectos señalados.

Más aún: si algunos pocos magistrados pueden incurrir en verdaderos delitos de prevaricato, consistente en sentenciar contra las leyes invocadas por ellos mismos o por las partes (delito previsto en el artículo 269 del código penal), incluso prestándose a la persecución política ahora llamada *lawfare*, es porque hay fallas institucionales que habilitan el espacio de arbitrariedad en que se despliega esa patología republicana.

No obstante, hasta el momento no se escuchan voces que levanten un poco la mirada y se percaten que el problema está en la estructura institucional de nuestra magistratura, puesto que, si todo se limitase a cambiar personas, nada impediría que más temprano que tarde se reiteren los mismos problemas, dado que los espacios de arbitrariedad no se cerrarían o al menos se reducirían.

Es posible que gravísimos defectos institucionales no se hagan manifiestos mientras quienes ocupan las funciones sean personas sensatas y medidas, pero llega el momento en que incluso quienes están dotados de esas virtudes se ven tentados ante el espacio de poder que el defecto institucional les ofrece. Precisamente, cuando se proyectan instituciones, no puede partirse de la premisa de que todas las personas que desempeñen las respectivas funciones serán sensatas y medidas, sino todo lo contrario: el equilibrio republicano de poderes y la distribución de funciones (proyectados para que nadie los hegemonice) debe partir

de la premisa de que algún día llegará quien pretenda hacer un uso arbitrario del poder funcional, lo que inevitablemente tiene lugar cuando las instituciones están defectuosamente proyectadas.

Lo que en verdad sucede en nuestro país —expresado en máxima síntesis— es que ninguna magistratura del mundo responde a una estructura tan inexplicablemente irracional como la nuestra. Desde la perspectiva institucional, cabe decir que llama la atención que nuestra magistratura no funcione todavía peor, lo que se debe al relativamente alto nivel de nuestra cultura jurídica académica, que hace que en las instancias inferiores no funcione tan mal como sería de prever si la mirada se limitase a las instancias más altas.

Nuestra Corte Suprema se compone de cinco jueces, cuando la Constitución originaria de 1853 preveía nueve, en tiempos en que nuestro país contaba con dos millones de habitantes. Este número fue suprimido en la reforma impuesta por el *porteñismo* centralizador en 1860, en violación del propio texto de 1853, que prohibía su reforma durante un mínimo de diez años.

Lo tribunales supremos de todo el mundo son más numerosos que nuestra Corte, incluso en países con mucha menor población y conflictividad que el nuestro (en los Estados Unidos tiene nueve jueces, en Brasil once, en Colombia y Ecuador nueve, en Costa Rica veintidós, etcétera).

Pero no se trata sólo del número de magistrados, cuya reducción implica una concentración de poder enorme en manos de tres personas, lo que contraría elementales principios republicanos, sino fundamentalmente de la *competencia*, puesto que nuestra Corte Suprema reúne en cinco personas (de las que tres conforman mayoría) las funciones de control de constitucionalidad y de convencionalidad, pero también —por decisión propia de la Corte— la última instancia (formalmente extraordinaria pero realmente ordinaria) de cualquier

causa de cualquier materia que, como vimos, no es una casación, sino una arbitraria asunción de esa competencia siempre que la mayoría no prefiera —como en la mayoría de los casos— rechazarla con el *certiorari criollo*, reservado en los Estados Unidos sólo para las causas de inconstitucionalidad normativa.

De este modo, tres personas deciden si les interesa revocar cualquier sentencia y, además, declarar en última instancia no aplicar una ley que consideren inconstitucional, sentenciando en decenas de miles de causas por año (lo que no pasa de una ficción) y en materias que sus jueces no conocen, porque nadie puede conocer todo el derecho como para ser la última y máxima instancia ordinaria ataviada de extraordinaria. La ficción es doble, pues presupone en tres personas una capacidad de trabajo y un conocimiento del derecho inconcebibles en ningún ser humano. A estos poderes concentrados se agrega en el último tiempo una maniobra que permitiría a la Corte intervenir decididamente en el Consejo de la Magistratura, o sea, en la selección de los futuros jueces. Además, fija los sueldos de todos los magistrados y el personal judicial federal y nacional y nunca ha renunciado del todo al manejo del presupuesto.

La competencia que nuestra Constitución asigna al máximo tribunal es la misma de la Suprema Corte de los Estados Unidos, es decir, la de control de constitucionalidad, que debe ocupar un número de causas no muy diferente al que tramita ese tribunal del norte, o sea, un par de cientos. Pero debido a que nuestro tribunal amplió y normalizó la revisión de sentencias que se consideran arbitrarias, sus jueces firman sentencias y resoluciones que no redactan y donde deciden en materias que desconocen.

Para resolver si una ley es conforme o no con la Constitución, basta saber derecho constitucional y ni siquiera muy profundamente, puesto que, dada la gravedad de neutralizar la eficacia de una ley aprobada por los represen-

tantes del Pueblo, se supone que su defecto deba ser bastante ostensible. Además, es razonable una carga de trabajo judicial de menos de doscientas causas por año, lo que permite dedicarles un adecuado tiempo de estudio y análisis. En este sentido, el texto constitucional es republicanamente racional: si se lo desvirtuó fue porque la ley infraconstitucional redujo el número de jueces provocando una concentración de poder no republicana y porque la propia Corte asumió y ordinarizó una competencia exageradísima que demanda una carga de trabajo y conocimientos que ningún ser humano puede cumplimentar. En este sentido, insistimos en que para resolver en la última instancia materias tan dispares como las que corresponden al derecho civil, comercial administrativo, laboral, penal, previsional, tributario, ambiental, etcétera, se requiere el conocimiento profundo de cada una de esas ramas del derecho, siendo una verdadera ficción la presunción de que semejante bagaje de conocimientos lo reúna ningún ser humano y mucho menos que ostente una astronómica capacidad de trabajo que le permita aplicarlo a la resolución de decenas de miles de causas anuales.

6. ¿Cuáles son los modelos racionales de magistratura que existen en el mundo?

El derecho comparado nos muestra los diferentes modelos de institucionalización de la magistratura que existen en el mundo. De esta comparación surge la irracionalidad de la nuestra, que no responde a ningún modelo republicano, pero no por creatividad jurídica u originalidad positiva, pues no se trata de un modelo propio establecido conforme a nuestras características y menos con buenos resultados. Por ende, es bueno que nos prevengamos de falsos nacionalismos a su respecto: nuestra estructura judicial no es un original modelo argentino, sino que es el resultado de

la deformación negativa del propio modelo asumido por la Constitución Nacional.

Dado que nuestra Constitución es republicana y, además, prescribe un Estado constitucional de derecho, en una rapidísima visión de los modelos vigentes en el mundo no vale la pena detenerse en los que no son republicanos ni corresponden a democracias no plurales (plebiscitarias y de partidos únicos), como tampoco en los que, si bien corresponden a Estados de derecho democráticos, o son constitucionales sino legales de derecho. Este último caso comprende Estados que, como Francia, prevén un control previo de constitucionalidad por un órgano especial (Consejo de Estado) o el de Gran Bretaña, que no admite ningún control, al igual que otros europeos que sólo tienen un tribunal supremo que hace casación (unifica jurisprudencia), pero carecen de todo control de constitucionalidad.

De cualquier modo, estos últimos Estados, que tienen un tribunal supremo de casación, pero carecen de tribunales o cortes constitucionales, responden a la tradición del modelo napoleónico, dominante en Europa hasta la difusión de los tribunales constitucionales en la posguerra. Su existencia nos permite verificar que, si bien en algunos Estados se prescindir de la función indirecta o de control constitucional, lo que es siempre imprescindible en Estados con códigos únicos, desde el punto de vista de la previsibilidad —como condición de la seguridad jurídica— es la coronación de la función directa de solución de conflictos con un tribunal de casación que unifique los criterios jurisprudenciales.

También omitiremos en este rápido recorrido los sistemas que mezclan o combinan elementos, para remitirnos a los que podemos considerar los *modelos puros* y que, a juzgar por sus resultados, pueden considerarse los más positivos o que, al menos, presentan menores dificultades en la práctica, pues resuelven con cierta lógica y coherencia los problemas que en nuestra realidad judicial quedan sin solución.

En máxima síntesis, se puede afirmar que se trata de tres modelos: 1) El de *control difuso de constitucionalidad* con una Corte Suprema como última instancia y sin tribunal de casación (norteamericano); 2) el de *control centralizado de constitucionalidad*, con un tribunal constitucional con pocos jueces y fuertes poderes y un tribunal de casación numeroso (europeo continental); 3) el de una *sala de control constitucional* en el seno de una Corte Suprema numerosa, donde las restantes salas cumplen la función de casación (algunas variables latinoamericanas).

7. El control difuso norteamericano

Su Suprema Corte es la máxima instancia de control constitucional de normas y cuando declara una ley inconstitucional –como vimos– de allí en adelante ese es el criterio obligatorio para todos los jueces del país (el mencionado *stare decisis*). También vimos que cuando la Suprema Corte norteamericana considera de entrada que un planteo de inconstitucionalidad no tiene sentido, no lo trata, para lo cual emplea el mencionado *certiorari*, lo que le permite limitar su carga de trabajo judicial a poco más de un centenar de causas por año.

Conforme al sistema federal propio de los Estados Unidos, a diferencia del nuestro, la legislación ordinaria (códigos civil, penal, etcétera) la sancionan los entes federados (estados equivalentes a nuestras provincias), por lo que su interpretación queda a cargo de los jueces de cada estado, o sea que no es necesaria la función de unificación de jurisprudencia en el nivel nacional (casación). Esto marca una diferencia sustancial con nuestra organización nacional, pues conforme a nuestra Constitución los códigos de fondo son sancionados por el Congreso Nacional.

La función casatoria o de unificación de jurisprudencia resulta necesaria en países unitarios o incluso federales –como el nuestro o Brasil–, pero en los que la legislación ordinaria es nacional, o sea, que los códigos civil, penal,

etcétera, rigen para todo el país y pueden interpretarse de formas muy diferentes.

8. El control concentrado europeo continental y un tribunal de casación

A partir de la posguerra fueron varios los Estados europeos que se convirtieron en Estados constitucionales de derecho mediante constituciones que crearon cortes o tribunales que son los únicos con competencia para controlar la constitucionalidad de las leyes. En general, son órganos integrados por algo más de una decena de jueces a los que designan diferentes órganos (parlamento, senado, etcétera) por períodos largos –no vitalicios– y que se renuevan por tercios, para evitar los cambios bruscos de criterio.

Se trata de un modelo de control constitucional que se suele oponer al difuso norteamericano y se denomina *concentrado*, cuya primera versión apareció con la constitución de Austria de 1921 (la llamada Constitución de Octubre, *Oktoberverfassung*), obra de Hans Kelsen, que perdió vigencia al advenir el *autrofascismo* de Dollfuss, pero que fue la más importante experiencia de control constitucional europea de preguerra. Suele mencionarse también como antecedente europeo que el tribunal alemán (el *Reichsgericht*), en tiempos de la República de Weimar, asumió por propia decisión (pretorianamente) la competencia en materia constitucional. No obstante, este antecedente no es muy válido, porque en realidad lo que el *Reichsgericht* hizo fue responder a las presiones de las derechas de ese tiempo y empoderarse para declarar la inconstitucionalidad de las leyes laborales sancionadas por los parlamentos con mayorías socialdemócratas.

El número de cortes o tribunales constitucionales europeos se extendió en las décadas posteriores al final de la Segunda Guerra Mundial (República Federal Alemana, República Italiana, Austria, España, etcétera). Cuando estas cortes deciden la inconstitucionalidad de una ley, ésta pierde automáticamente vigencia,

como si fuese derogada. Se trata, pues, de un fuerte poder de control verdaderamente contralegislativo. Por regla general, no forman parte del llamado *Poder Judicial* de esos Estados, sino que son tribunales *extrapoderes* a los que también compete resolver los conflictos entre los tres poderes tradicionales y, en los casos de organización federal, también con los poderes locales y entre éstos. A cargo de estas cortes está incluso la justicia política o electoral, registro de partidos, etcétera.

La magistratura común, o sea, la encargada de la función directa de resolución de conflictos, está encabezada por un tribunal de casación muy numeroso (decenas de jueces) y dividido en salas especializadas, cuya jurisprudencia es obligatoria para todos los tribunales del país.

El gobierno de esta magistratura no en todos los países está a cargo del tribunal de casación, puesto que en algunos se le asigna a un *consejo de la magistratura*, como por ejemplo en Italia, compuesto por treinta consejeros, diez elegidos por el parlamento en proporción de los partidos allí representados y veinte por voto de los jueces sin distinción de instancias (la Constitución de la República Italiana precisa que entre los jueces no hay jerarquías, sino únicamente diferencias de competencia). En Francia también existió un *Consejo*, pero no llegó a ejercer mucho poder. Entre nosotros también se lo introdujo, conforme a una regulación insuficiente en la reforma constitucional de 1994, que ha causado graves problemas institucionales y decisiones insólitas de la Corte Suprema.

9. Corte única con una sala constitucional

En América Latina algunos países han optado por tener un único tribunal con muchos jueces y dividido en salas, y una de esas salas es la *sala constitucional*, que se ocupa en última instancia del control de constitucionalidad, en tanto que las otras ejercen la casación. También los

criterios asentados por el tribunal, tanto por su *sala constitucional* como por las de casación, son obligatorios para todos los jueces del país.

Este es el sistema adoptado por ejemplo en Costa Rica, cuya Corte Suprema se integra con veintidós jueces titulares y cinco suplentes, divididos en tres salas de casación de cinco jueces cada una y una sala constitucional de siete jueces, todos nombrados por la Asamblea Legislativa con mandato de ocho años.

10. La eliminación de prejuicios como primer paso para repensar la estructura de nuestra magistratura

Hemos señalado antes que, por fortuna, la cultura jurídica de nuestro país tiene un nivel bastante alto, lo que permite que las instancias inferiores de resolución de conflictos e incluso de control constitucional no operen de forma caótica. Pero cuando tienen lugar fenómenos de concentración de poder —como en el fuero federal penal de Buenos Aires— y en la propia Corte Suprema, se pone en peligro el principio republicano de gobierno y la magistratura es hoy incapaz de neutralizarlos. Esto hace que, según la estratificación de sus instancias, nuestra magistratura judicial, mirada desde abajo, proyecta cierta imagen de orden, pero cuando se lo mira desde arriba la imagen resulta caótica.

La revisión de los modelos corrientes en el mundo permite concluir que nuestra institucionalización de la magistratura no responde a ninguno de ellos ni tampoco a una combinación original y eficaz en cuanto a la cumplimentación de sus funciones directa e indirecta.

Conforme a nuestra Constitución, el sistema de gobierno argentino es republicano, pero no bajo cualquier forma de república, sino de una república *democrática*, entendiendo por tal una *democracia* en la que puedan coexistir diferentes culturas, ideologías, cosmovisiones, clases sociales y, en general, grupos con diferentes concepciones e intereses, como co-

responde al reconocimiento de una *sociedad plural* y respetuosa del derecho a ser diferente de todas las personas.

Para repensar la superación de nuestra institucionalización judicial tan defectuosa y proponer una adecuada a la Constitución y al modelo de sociedad plural, es indispensable superar algunos prejuicios y confusiones terminológicas tan difundidos como peligrosos y bastante absurdos.

Ante todo, debe precisarse que ni la función judicial ni el derecho son *apolíticos*. El derecho es resultado de la política y el Poder Judicial nunca puede ser apolítico, salvo que se confunda lo *político* con lo *partidista*: el partidismo judicial es un vicio, pero su carácter político hace siempre a su naturaleza, pues cada sentencia es un acto de gobierno y una rama del poder de una república no puede menos que llevar a cabo actos de gobierno, o sea, políticos. Hablar de un *poder no político del Estado* es una contradicción en los términos.

La idea de un derecho apolítico es por demás peligrosa, pues se compatibiliza con una doctrina jurídica que lleva a un normativismo extremo: el saber jurídico sería resultado de un *sistema* en el que todas las normas (deber ser) se integrarían en forma no contradictoria y, por ende, se agotaría en una cuestión puramente lógica, desentendiéndose de sus efectos sociales reales. De este modo sería posible enunciar con pretendido carácter científico sistemas y jurisprudencias poco menos que delirante, en las que no quepa ningún dato de la realidad social, o bien se proceda a seleccionar arbitrariamente los que se incluyen y excluyen.

Por otra parte, es casi un acto reflejo afirmar que la magistratura debe ser independiente, pero debe precisarse de quién debe serlo. Si la respuesta es que debe ser independiente de los otros poderes del Estado y también de los factores reales de poder, es correcta. Pero no lo es si se piensa que debe desentenderse del Estado mismo, de los intereses y reclamos de las personas más desfavorecidas y vulnerables

—pues en ninguna sociedad hay una justicia social perfecta— o del objetivo del modelo de sociedad plural.

Los malos entendidos anteriores suelen nutrir un prejuicio absurdo en torno de la pretendida imparcialidad de los jueces, que acaba en la idea de que el juez, para ser *imparcial*, debe ser *aséptico* en el sentido de apolítico, *aideológico*, sin valores propios, tampoco sin amigos ni personas cercanas vinculadas a actividades que puedan comprometer su asepsia.

Un famoso procesalista italiano escribió hace muchos años que no podía ser imparcial siendo parte de la sociedad y, por cierto, el prejuicio del juez aséptico es un absurdo impensable: quien no participe de cierta ideología, carezca de una cosmovisión y de una concepción antropológica, no tenga preferencia en la sociedad, no sólo no merecería ser juez, sino que sería un caso patológico a ser tratado psiquiátricamente. Ante lo inconcebible de un *juez asocial*, la pretensión de serlo pasa a ser una forma de encubrir u ocultar la ideología para sobrevivir burocráticamente.

La imparcialidad no puede ser individual, sino que es una condición que debe garantizar hasta donde sea posible la estructura institucional de la magistratura en su conjunto. Si se aspira a una magistratura capaz de contribuir a la coexistencia en una sociedad plural, la única forma humana de imparcialidad es fomentar el pluralismo y el debate ideológico en la composición de ésta, y no imaginar un inexistente homúnculo de *juez asocial*, que en la práctica no pasaría de ser un viscoso ocultador de sus propios valores.

En los Estados Unidos hay jueces nombrados por los republicanos y otros por los demócratas y nadie se alarma al saber que unos son más reaccionarios y otros más liberales y hasta alguno de ellos progresista. En Italia los jueces pueden pedir licencia y presentarse a una elección popular como legislador y, terminado su mandato, regresan a su función. Nadie se puede escandalizar de que otro tenga cierta cos-

movisión e ideología, puesto que eso es propio de la condición humana; lo importante es que se la conozca y de ese modo se garantice el pluralismo interno de la magistratura y, además que, sabiendo cuál es su inclinación, se pueda ejercer un control recíproco para que nadie pueda impartirle órdenes.

Además de lo dicho, un prejuicio que debe superarse es el que a partir de unos pocos jueces que se involucran en nuestro país en conductas institucionalmente patológicas, se eche un manto de sospecha sobre el resto de la magistratura del país, que cuenta con miles de jueces federales, nacionales y provinciales, cuando las deplorables malas prácticas apuntadas involucran a un número reducidísimo. La inmensa mayoría de nuestra magistratura es ajena a esas prácticas y su única responsabilidad es omisiva, es decir que se les puede reprochar que no las denuncien y rechacen en voz alta. Lo que ahora suele llamarse inhumanamente *capital humano*, en general en nuestra magistratura es de alta calidad y sería muy adecuado para operar en el marco de una institucionalización racional.

11. Las posibles soluciones institucionales

Aunque resulta bastante obvio, vale la pena advertir que cuando hablamos de eventuales soluciones a los defectos estructurales de nuestra magistratura, nos referimos a las posibilidades institucionales y no a su viabilidad política más o menos cercana. Si bien en la búsqueda de soluciones al problema institucional debiera coincidir todo nuestro arco político, porque se supone que en un Estado de derecho y en una democracia todos tienen interés en que las instituciones funcionen de la mejor manera posible, sobre todo cuando se trata de una rama del gobierno que fija los límites y cuida las reglas del juego político, no incurrimos en la ingenuidad de creer que esta suposición responda a la realidad, pues bien sabemos que priman odios e intereses secto-

riales y económicos. En consecuencia, lo que digamos aquí a título casi ejemplificativo, se refiere exclusivamente al plano de las posibilidades institucionales. Por otra parte, tampoco creemos ser dueños de la verdad y, por ende, la opinión que vertimos es sólo con la esperanza de contribuir a que se abra una discusión pública con la más amplia participación posible de la ciudadanía.

Las propuestas de una reorganización institucional de la magistratura argentina deberían formularse en dos tiempos, según se propongan en el marco de la Constitución vigente, es decir, sin que implique una reforma constitucional, o bien en el supuesto de que se abriese el espacio político para una reforma, que en nuestro sistema es problemática, dada la rigidez de nuestro texto, que no admite reformas parciales por otra vía que no sea el ejercicio del poder preconstituyente por el Congreso con mayorías calificadas y una posterior convención elegida al efecto. Puede decirse que la única disposición flexible de la Constitución es la que autoriza la incorporación de nuevos tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional.

Si bien una reorganización institucional óptima sólo sería posible mediante una reforma constitucional, el espacio que deja la Constitución vigente es suficientemente amplio como para introducir una nueva estructura que sea preparatoria de una segunda etapa que la culmine sin traumas institucionales.

12. La posible reorganización institucional en el marco de la Constitución vigente

Conforme a nuestro texto constitucional no sería posible adoptar la estructura de la magistratura de Costa Rica y de otros países de la región, es decir, el modelo de una corte numerosa con una sala constitucional. Tampoco sería posible adoptar el modelo norteamericano puro, porque nos quedaríamos en la situación actual en cuanto a la función directa, o sea,

sin una instancia de casación nacional, por lo que la diversidad de interpretaciones de los códigos y de la legislación ordinaria seguiría siendo caótica.

En varias oportunidades se ha pensado en crear un tribunal como instancia inferior de la Corte Suprema para que entienda en todas las causas de arbitrariedad de sentencia, es decir, en su particular y extraña *no-casación por arbitrariedad* y dejar a la Corte sólo como tribunal de última instancia constitucional.

Esta solución tiene varios inconvenientes. El primero es que difícilmente las provincias y el Senado acepten que un tribunal inferior a la Corte Suprema y no previsto en la Constitución Nacional revise las sentencias de sus tribunales o cortes supremas. El segundo es que también deja al país sin una casación nacional, porque no haría más que descargar la Corte de su competencia asumida pretorianamente. El tercero es que nada garantiza que la Corte, que seguiría siendo suprema, primero por excepción y luego por regla, decida retomar la competencia que se le quita y se declare competente para revisar las sentencias que considere arbitrarias de ese tribunal de inferior instancia, con lo cual no se habría hecho más que aumentar la burocracia judicial y agregar una instancia más a los ya prolongados procesos.

Es más que obvio que el modelo europeo continental no podría adoptarse tampoco sin una reforma constitucional, por lo cual ninguno de los modelos puros existentes en el mundo se podría adoptar sin reformar la Constitución Nacional.

Por ende, en el marco constitucional vigente se debería pensar en una estructura racional pero preparatoria, hasta que algún día sea políticamente viable una reforma constitucional que permita culminar la tarea adaptando a nuestra realidad nacional alguno de los modelos que funcionan bastante bien en el mundo, puesto que, en definitiva, no se trata más que de las formas de estructuración que la

ingeniería institucional muestra como posibilidades lógicas.

No ocultamos nuestra preferencia por el modelo europeo continental, cuyos resultados han sido bastante positivos dentro de lo humano y que nos parece que sería el más apto para salvar las gravísimas fallas de nuestra estructura actual.

Dado que no disponemos de un tribunal constitucional y que no es posible crearlo por ley, se nos ocurre que, de momento, la mejor opción consistiría en hacer de nuestra Corte Suprema un tribunal que a la vez ejerza el control de constitucionalidad y la función casatoria. Para eso sería menester ampliar considerablemente el número de jueces de la Corte, reforzar legislativamente la eficacia del control de constitucionalidad y convertir la competencia por arbitrariedad de sentencia, asumida por el tribunal pretorianamente, en una verdadera competencia casatoria o de unificación de criterios jurisprudenciales.

No vemos inconveniente en que todo esto se hiciese por ley ordinaria, pues en nada afecta la competencia legislativa del constituyente.

Cabe observar que, además de las antes señaladas gravísimas fallas estructurales, la historia de nuestra magistratura nos demuestra que la mayoría de los jueces de la Corte Suprema fueron egresados de la Universidad de Buenos Aires y, aunque no lo hemos constatado, creemos no equivocarnos si afirmamos que, a lo largo de los ciento sesenta años de su historia, la mayoría de los jueces de nuestra Corte Suprema fueron porteños y casi todos bien fieles al centralismo porteño, lo que demuestra que no hemos superado la impronta de la primera Corte *mitrista* después de Pavón.

La idea de una Corte constitucional suele ser rechazada, argumentando que es incompatible con el sistema federal de gobierno, lo que de ninguna manera es verdad. Nuestra estructura vigente, a juzgar por su historia, no parece ser nada federal, pero Alemania y Austria lo son y tienen cortes constitucionales. Creemos

firmemente que sólo una corte constitucional sería el camino para pensar en una mayor federalización de la magistratura.

Para remediar la inclinación *porteñista*, poco compatible con el sistema federal de gobierno, habría que habilitar a las provincias a que postulen candidatos a jueces de la Corte o prever cierto equilibrio, que en el marco constitucional vigente no podría imponérsele al Ejecutivo, puesto que la competencias y poderes que la Constitución le asigna a cada uno de sus funcionarios no se les pueden limitar ni ampliar por ley (por eso se les denomina *funcionarios de la Constitución y no de la ley*).

De momento esta dificultad se podría superar mediante un decreto de autolimitación del Ejecutivo que, en tanto que éste u otro sucesivo titular no lo derogue, permitiría poner en funcionamiento propuestas de candidatos en forma compartida por el Ejecutivo nacional y los gobernadores. Si se tiene en cuenta que una Corte que asuma un control de constitucionalidad más fuerte y ejerza una verdadera casación requeriría más de veinte –y hasta treinta jueces– se abriría el espacio para que por lo menos hubiese un juez por cada provincia.

Los jueces de esa Corte se dividirían en salas especializadas para las cuestiones casatorias (unificación de jurisprudencia), pero votaría su totalidad en las pocas causas en que se plantearan cuestiones de constitucionalidad normativa y de competencia originaria. Esta intervención de todos los jueces en esas materias no presentaría mayores inconvenientes si se articulase un procedimiento interno adecuado.

En una cuestión de constitucionalidad normativa, sólo pueden darse tres respuestas: la norma es constitucional, es inconstitucional o es constitucional en la medida en que se la interprete de cierta forma particular (estas últimas son las llamadas *sentencias interpretativas*). Así, fijadas brevemente las posiciones de los jueces, se designaría por el presidente o el pleno un relator por cada posición y luego

los restantes agregarán los votos particulares con los argumentos coincidentes que considere conveniente expresar. De este modo, el mayor número de jueces tampoco prolongaría el tiempo de tratamiento en los casos de inconstitucionalidad que –como vimos– no son ni serían muchos más que los que trata la Suprema Corte norteamericana.

Las salas especializadas resolverían el problema de la carencia de casación para todo el país, pero el refuerzo del control de constitucionalidad requeriría dos medidas perfectamente compatibles con nuestra Constitución e incluso reclamadas para su eficacia: (a) No es verdad que el control difuso norteamericano y el concentrado europeo sean excluyentes, puesto que en nada se afectaría la competencia de todos los jueces del país para declarar la inconstitucionalidad de una norma si se dispusiese que cualquier declaración de esta naturaleza pase inmediatamente a la Corte Suprema (o bien que sea revisable por una única instancia previa, para descartar lo que pudiese ser un insensatez), con lo cual se eliminaría el penoso recorrido de años por varias instancias hasta llegar a la suprema. (b) Por otra parte, debería consagrarse específicamente la regla *stare decisis*, lo que no afectaría tampoco a la Constitución, pues rige en el modelo en que el texto fundamental se inspiró y nada obsta en su letra para que se considere sin vigencia en nuestro sistema.

13. La posible reorganización institucional en el marco de una eventual futura reforma constitucional

En algún momento la ciudadanía argentina decidirá reformular su proyecto de Estado, o sea, reformar una Constitución que incluso arrastra normas obsoletas que, conforme al principio de no contradicción, deben tenerse por derogadas (renta mínima de los senadores, prohibición de ser miembros del Congreso a los eclesiásticos regulares), aunque no así

otras que no parecen menos disfuncionales (un gobernador puede ser senador por otra provincia).

Son múltiples las razones que imponen esta nueva Constitución, entre otros el accidentado camino seguido por nuestro constitucionalismo que, entre sus aberraciones no deja de registrar una primera reforma en violación a su prohibición temporal, la derogación de una Constitución por bando militar, la introducción de un artículo *bis* por una asamblea que no convocó ningún Congreso y con el partido mayoritario proscripto, la reintroducción de los derechos económicos, sociales y culturales por vía del derecho internacional y otros detalles no menores.

Esa sería sin duda la oportunidad para coronar dignamente la tarea de una nueva estructura judicial que podría bien terminar por configurar un sistema análogo al europeo continental, con la creación de un tribunal constitucional.

De introducirse las reformas que sugerimos en el marco de la Constitución vigente, bastaría con que el nuevo texto crease ese tribunal para dar término a la configuración del nuevo modelo, puesto que la Corte ampliada quedaría con la misma composición y como tribunal de casación (equivalente al Suprema Español, a la Casación Italiana o al *Bundesgericht* alemán), puesto que sólo se le restaría la competencia de control de constitucionalidad. En tal supuesto no sería necesario remover a los jueces de la Corte Suprema, lo que siempre es discutible y susceptible de ser aprovechado aviesamente, pues sólo se modificaría la competencia del tribunal.

La creación de una Corte Constitucional en nuestro país resuelve varios problemas, entre otros, el de la carencia de un tribunal competente en los conflictos entre los tres poderes del Estado, dado que nuestro texto vigente no prevé qué órgano es competente para resolverlo. Por otra parte, sería bueno que la justicia

electoral corresponde a un tribunal ajeno a los poderes tradicionales del Estado.

En cuanto a la nominación de los jueces de una eventual futura corte constitucional, sería bueno que corresponda a mandatos largos pero limitados en el tiempo, considerando que la vitalidad es poco compatible con el principio republicano. Debería también establecerse que su nominación corresponda a diferentes fuentes o estamentos y no únicamente al Ejecutivo y al Senado, como en la actualidad. Dependerá del sistema político que se adopte (presidencialista, parlamentario o combinado) cuáles órganos serían los más indicados para distribuirles las nominaciones: sería racional por ejemplo que fuesen tres los órganos nominadores, con un tribunal de un número fraccionable por tres (nueve o doce), que los mandatos fuesen por un número de años también fraccionable por tres (nueve o doce) y se renovasen cada tres años por tercios.

Insistimos en que no pretendemos ningún monopolio de la verdad, pues quizá haya quienes puedan proponer proyectos más racionales, pero por nuestra parte y para lanzar el debate, creemos que una reestructuración que se aproxime al modelo europeo continental no sólo sería mucho más compatible con el nivel de la ciencia jurídica argentina, sino que también la impulsaría a profundizar la *constitucionalización* de todo el derecho, a ahondar en el ejercicio del control de convencionalidad que nos imponen nuestros compromisos internacionales incorporados a la Constitución y a criticar técnicamente la jurisprudencia de casación, porque sabríamos a qué atenernos cuando nos referimos a disposiciones de nuestros códigos y leyes nacionales.

Entendemos que ha llegado la hora de que, sin perjuicio de penar en algún momento a quien haya cometido algún delito o de sancionar políticamente a quien hubiese incurrido en algún mal desempeño, el debate debe elevarse mucho más allá de las personas que siempre son transitorias, para discutir con

la mayor participación ciudadana posible las alternativas institucionales que nos permitan dotar a nuestra magistratura de una estructura menos defectuosa. Aunque la puesta en práctica de estas propuestas no fuese inmediata, porque serían bloqueadas por intereses políticos coyunturales, el debate resulta imprescindible, porque como los espacios de viabilidad política dependen de imponderables, siempre son imprevisibles, por lo que se impone adelantarse en la discusión y reflexión del tema, pues de otro modo, cuando llegue el momento en que advenga lo imprevisible, podríamos desperdiciar la oportunidad o usarla mal.

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Research Articles

Transversalización de la perspectiva de género en las estrategias REDD+ de México: *Un análisis crítico*

*Gender mainstreaming in Mexico's REDD+ strategies:
A critical analysis*

Por Florencia Cicchini*, Bárbara Ayala-Orozco, Elena Lazos-Chavero*** y Ericka Fosado Centeno******

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2022.

Fecha de Aceptación: 11 de abril de 2022.

RESUMEN

Múltiples compromisos de política apuntan a la incorporación del objetivo de igualdad de género en la política ambiental y climática. Sin embargo, persisten políticas ambientales que refuerzan y profundizan las desigualdades de género. Este artículo de investigación analiza cómo responden los documentos de política

pública de REDD+ a las principales problemáticas de género en los bosques de México. Mediante un análisis cualitativo del contenido, se examinó la perspectiva de género de las estrategias REDD+ para evaluar en qué medida promueven una transformación del género. El análisis se realizó en las Estrategias de tres niveles de gobierno: la ENAREDD+ a nivel

* Maestra en Ciencias de la Sostenibilidad y Diplomada en Género, Desarrollo y Sustentabilidad por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es Licenciada en Ciencias Biológicas por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: florcicchini@gmail.com

** Doctora en Estudios Ambientales por la Universidad de California Santa Cruz. Investigadora en el Instituto de Investigaciones en Ecosistemas y Sustentabilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo: bayala@cieco.unam.mx

*** Doctora en Socio-Economía del Desarrollo y en Antropología Social, École des Hautes Études en Sciences Sociales. Investigadora en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo: lazos@unam.mx

**** Doctora y Maestra en Cs. Políticas y Sociales por la UNAM. Investigadora en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México. Máster en Género y Políticas Públicas. Maestra en Terapia Sistémica por el Instituto Crisol. Licenciada en Psicología. Correo electrónico: er.fosado@crim.unam.mx

nacional, la Estrategia Regional de la península de Yucatán y la Estrategia del Estado de Quintana Roo. El análisis evidencia que, pese a que México es considerado pionero en incorporar la perspectiva de género a su política climática y que los documentos más recientes admiten en mayor medida la relevancia del género, prevalece un enfoque despolitizado, incapaz de motorizar los cambios necesarios para avanzar hacia la igualdad. La investigación constituye un nuevo caso de estudio en el que se muestra que no se ha alcanzado la transversalización de la perspectiva de género en la política ambiental mexicana y que prevalece la lógica de Mujeres en el Desarrollo (MED).

Palabras clave: REDD+, Gender Mainstreaming, Política Climática, Análisis Cualitativo de Documentos, Bosques.

ABSTRACT

Multiple policy commitments aim to incorporate the goal of gender equality into environmental and climate policy; however, despite the adoption of gender mainstreaming strategy, environmental policies that reinforce and deepen gender inequalities persist. This study analyzes how the Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+) public policy documents respond to the primary gender issues in forests of Mexico. We examined the gender-transformativeness of Mexican REDD+ strategies by applying a qualitative content analysis. The analysis was conducted in the strategies of three levels of government: the ENAREDD+, at the national level, the Yucatan Peninsula Regional Strategy, and the Strategy of the State of Quintana Roo. Although Mexico is considered a pioneer in incorporating the gender perspective into its climate policy, the analysis reveals a prevalent depoliticized approach that is incapable of driving the necessary change to advance equality. The research comprises a new case study demonstrating that gender mainstreaming has not been achieved in the Mexi-

can environmental policy and that the Women in Development (WID) approach prevails.

Keywords: REDD+, Gender Mainstreaming, Climate Policy, Qualitative Document Analysis, Forest.

Introducción¹

Dado el papel de los bosques en la estabilización del clima, políticas de mitigación y adaptación al cambio climático se centran en los ecosistemas forestales, como el mecanismo para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques, incluyendo la gestión sostenible de los mismos y la conservación y mejora de las reservas de carbono (en adelante, REDD+). El cambio climático y los bosques se vinculan porque la silvicultura y otros usos del suelo —incluidos la deforestación, reforestación y forestación— fueron responsables del 11% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel global al 2010 (IPCC, 2014). REDD+ fue propuesto en 2005 en la 11va Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (IPCC, 2014). Globalmente, es hoy en día la política más destacada en negociaciones e iniciativas abocadas a la mitigación de emisiones GEI asociadas a los bosques (Turnhout *et al.*, 2017). Su objetivo es reducir las emisiones a partir de mantener y mejorar las reservas forestales de carbono mediante incentivos financieros. Con REDD+, los actores vinculados a la gestión de bosques de países en desarrollo serían beneficiados por proteger o mejorar la captura de carbono forestal (Angelsen & McNeill, 2012).

1 Investigación realizada gracias al Programa UNAM-PAPIIT IA301120 Colaboración multisectorial para la mitigación del cambio climático: retos y reflexiones sobre las iniciativas locales de REDD+ en la península de Yucatán, México, coordinado por la Dra. Bárbara Ayala-Orozco.

Las políticas enfocadas en los bosques, como REDD+, deben reconocer y abordar las desigualdades de género en contextos forestales, o correrán el riesgo de reforzarlas o profundizarlas. El género² estructura la distribución de poder sobre los recursos naturales, las oportunidades económicas, los procesos de toma de decisión y el trabajo de cuidados no remunerados (Buckingham & Le Masson, 2017). Los varones suelen ser los más privilegiados en estos procesos distributivos, por lo que, por ejemplo, tienen asegurados legalmente más derechos sobre los recursos y son la voz dominante en la toma de decisiones (Agarwal, 2004; Fosado Centeno, 2019; Rocheleau *et al.*, 2004). En México, donde el 45% de la superficie forestal está bajo formas de propiedad social como ejidos y comunidades (CONAFOR, 2020), las mujeres son sólo el 19,8% de las personas ejidatarias y comuneras³, ejemplo de la brecha de género en la titularidad de la tierra. Además, sólo el 21,41% de las personas integrantes de los órganos de representación de núcleos agrarios son mujeres⁴. Entonces, las políticas o intervencio-

nes que no tengan en cuenta estos patrones de manejo ambiental pueden reproducir o incluso profundizar las desigualdades de género. Estas ideas han permeado en mayor o menor medida las políticas ambientales de los últimos 40 años, sin embargo, los resultados han sido dispares y hasta negativos para las mujeres (Arora-Jonsson, 2017; Joekees *et al.*, 2004). Dado que REDD+ orienta normas y prácticas en relación con los bosques y que hombres y mujeres se relacionan con los mismos de diferente manera, es importante considerar cómo este mecanismo aborda las relaciones de género.

Las críticas realizadas hacia REDD+ como mecanismo de mitigación basado en mercados de carbono dieron lugar a la adopción de salvaguardas sociales y ambientales. A partir de los múltiples cuestionamientos sobre la capacidad de REDD+ “de armonizar la relación entre eficiencia, efectividad y equidad” (Bee & Sijapati Basnett, 2016: 1), en la COP 16 de 2010 fueron incorporadas las salvaguardas REDD+. Estas incluyen aspectos ecológicos y sociales, como el respeto a los conocimientos y derechos indígenas y la relevancia de la participación de actores clave. En la COP 17, se estableció que los países deben considerar aspectos de género al reportar el abordaje de las salvaguardas (Westholm & Arora-Jonsson, 2018). Otros compromisos internacionales previos ya apuntaban a la igualdad de género en materia ambiental. A partir del activismo feminista en el ámbito del desarrollo, la 4ta Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas estableció que se debe promover la igualdad de género desde todas las esferas de política, inclusive la ambiental, estrategia de-

2 En este artículo de investigación trabajamos al género como una categoría analítica, para hacer referencia a un sistema de organización social que, a partir de la diferencia sexual, indica las actividades que pueden realizar, los lugares que pueden ocupar y los recursos a los que pueden acceder hombres y mujeres. Un sistema que, a través de prácticas, normas y discursos, reproduce la desigualdad entre mujeres y hombres (De Barbieri, 1993; Molina Petit, 2000; Rubin, 1986).

3 Cálculos propios en base a los datos del Censo Agropecuario 2007 y IX Censo Ejidal del INEGI, obtenidos el 30/03/21 de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cae/2007/#Tabulados>

4 Cálculos propios en base a los datos parciales de 2021 -con fecha de corte al 28

de febrero- de la Estadística con perspectiva de género del Registro Agrario Nacional, consultados el 30/03/21 en: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/estadistica-con-perspectiva-de-genero>

nominada *gender mainstreaming*⁵ (United Nations, 1995). Asimismo, el Objetivo del Desarrollo Sostenible sobre igualdad de género de la Agenda 2030 tiene metas específicas asociadas a los recursos y beneficios ambientales (Naciones Unidas, 2015). Pese a esto, cada vez más investigaciones alertan sobre cómo está siendo considerado el género en REDD+.

Actualmente, hay una preocupación a nivel global porque muchas iniciativas REDD+ no contemplan adecuadamente las cuestiones de género en su diseño y/o implementación. Por ejemplo, en África central, en los procesos de preparación de REDD+ y los documentos de política resultantes, la participación femenina en las discusiones y decisiones sobre REDD+ fue limitada y las consideraciones de género en procesos de política fueron mínimas (Peach Brown, 2011). En Indonesia, menos del 4% de los documentos de política incorporan al género de forma sustantiva e integral (Wornell *et al.*, 2015). En Burkina Faso, las cuestiones de género en REDD+ son reducidas al plano económico y giran en torno a cómo utilizar el trabajo o conocimientos de las mujeres sin plantearse cómo beneficiarlas, reforzando la distribución sexual del trabajo (Westholm & Arora-Jonsson, 2015). También se han señalado problemas en la incorporación del género en la implementación de iniciativas REDD+ subnacionales. Larson *et al.* (2018) afirman, a

partir del estudio de 16 iniciativas en 6 países, que las iniciativas REDD+ no están prestando suficiente atención a la equidad de género y la protección de los derechos de las mujeres, marginándolas de los procesos de toma de decisiones y exacerbando las desigualdades. En Latinoamérica aún son pocos los análisis en clave de género de REDD+.

México ha avanzado en la preparación de REDD+ bajo un enfoque de desarrollo rural sustentable y ha sido pionero en incorporar cuestiones de género, pero esta incorporación debe ser analizada críticamente. Fue el primer país en desarrollar una Estrategia Nacional de REDD+ (ENAREDD+) (Bee, 2017; Špirić *et al.*, 2016) y, en paralelo, se han elaborado estrategias REDD+ a nivel estatal y regional, como en el caso de Quintana Roo (Benavides *et al.*, 2017) y la Península de Yucatán (El Colegio de la Frontera Sur, 2012a). Durante el proceso de diseño de la ENAREDD+, el enfoque de REDD+ fue modificado, pasando del énfasis en las reservas de carbono a un enfoque de desarrollo rural sustentable bajo en carbono (Almanza Alcalde *et al.*, 2020; CONAFOR, 2017). En cuanto a la perspectiva de género en la política climática, México ha sido señalado por especialistas internacionales como un posible ejemplo a seguir por el enfoque de igualdad de género de la primera Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional presentada en la COP 17 (Bee, 2016, 2017). A su vez, la *Visión sobre REDD+* estableció la inclusión y equidad de género como principio orientador (CONAFOR, 2010). Por otro lado, la transversalización de la perspectiva de género en los instrumentos de política de REDD+ ha sido impulsada desde el año 2012 por Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) de la Alianza México REDD+ y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), destacándose la publicación en 2014 de un Plan de Acción de Género para REDD+ (PAGeREDD+) (Armijo Canto & Castañeda, 2017). Sin embargo, al tener en cuenta las problemáticas de género en REDD+

5 Vázquez García (2014) diferencia el *gender mainstreaming* de la transversalización de la perspectiva de género, ya que sostiene que ésta última es una táctica para que las ideas del *gender mainstreaming* sean asumidas por las instituciones, mientras que el *gender mainstreaming* es un principio estratégico. No obstante, en la política ambiental mexicana se habla únicamente de transversalizar la perspectiva de género, por lo que en este artículo de investigación se utiliza este concepto como equivalente al *gender mainstreaming*.

señaladas por la literatura internacional y las limitaciones y desafíos que ha tenido la trans-versalización de la perspectiva de género en la política ambiental y climática mexicana (Aguilar *et al.*, 2013; Armijo Canto & Castañeda, 2017; Vázquez García, 2014, 2016), queda en evidencia que es necesario analizar críticamente si las políticas REDD+ pueden ser positivamente transformadoras del género (Hillenbrand *et al.*, 2015; ONU Mujeres, s. f.)

Dada la gobernanza multinivel de REDD+ en México, este artículo de investigación busca analizar cómo responden los documentos de política de REDD+ a las principales problemáticas de género en los bosques de México. Entonces, se analiza cualitativamente la perspectiva de género de las estrategias REDD+ para evaluar en qué medida promueven una transformación del género. El análisis se realizó en las Estrategias de tres niveles de gobierno: la ENAREDD+ a nivel nacional, la Estrategia Regional de la península de Yucatán y la Estrategia del Estado de Quintana Roo. El presente artículo de investigación se estructura de la siguiente manera. Primero, se introduce cómo se ha incorporado el género a la política ambiental desde 1970. Después, se plantea la metodología de investigación. Seguidamente, se presentan y discuten los resultados del análisis de contenido de los documentos de política. Finalmente, se resaltan las principales conclusiones.

La incorporación del género en la política ambiental

Al principio de la década de 1970, la crítica hacia el modelo de desarrollo hegemónico sobre la exclusión de las mujeres derivó en el surgimiento del enfoque de Mujeres en el Desarrollo (en adelante, MED). Tanto el deterioro ambiental como la desigualdad de género fueron dos de los principales ejes de las críticas realizadas a la corriente economicista y productivista del desarrollo (De la Cruz, 1998; Lazos Chavero & Godínez, 2004; Unceta Satrústegui, 2009). En lo que respecta al género, el cuestionamien-

to se basó en el aumento de las brechas en la productividad durante la década de 1960 y el favorecimiento de los varones en distintos ámbitos (Unceta Satrústegui, 2009). A partir de este planteamiento surge el enfoque MED, el cual busca promover la integración de las mujeres en el modelo de desarrollo establecido, sin cuestionar las relaciones de poder ni el proceso de desarrollo en sí, ni realizar un análisis de los intereses de género en conflicto (De la Cruz, 1998; Lazos Chavero & Godínez, 2004). Sin embargo, este no es el único enfoque existente.

A fines de la década de 1970, desde una perspectiva política diferente surge la corriente de Género en el Desarrollo (en adelante, GED). Tal como señala De la Cruz (1998), GED comenzó a cuestionar la subordinación de la mujer desde un análisis de las relaciones desiguales de poder, tanto de riqueza-pobreza como de género, identificadas como el obstáculo principal para avanzar hacia un desarrollo sostenible e igualitario. En este sentido, la solución propuesta desde GED para avanzar hacia la igualdad es el empoderamiento de las personas desfavorecidas, en particular, de las mujeres. Es decir, desde GED se cuestiona al modelo de desarrollo dominante y se sostiene que, para transformar la desigualdad, son necesarios análisis y acciones que no tengan foco exclusivamente en las mujeres y que apunten a cambios estructurales en la distribución del poder. A pesar de los planteamientos de este otro enfoque, MED permeó más el discurso e instituciones del desarrollo.

La incorporación del enfoque de MED a la política del desarrollo convencional trajo aparejadas distintas consecuencias negativas. Según Kabeer (1998), al basarse en la inclusión de las mujeres al ámbito productivo, se invisibilizó la importancia y la carga de las tareas reproductivas, las cuales son responsabilidad casi exclusiva de las mujeres. Así, se negó el reconocimiento político y los recursos necesarios para realizarlas y se dejaron intactas las estructuras que reproducen la división sexual del trabajo. Entonces, no se alteraron las prioridades del desarrollo

y se continuó jerarquizando la producción por sobre la reproducción. En consecuencia, las mujeres fueron consideradas en algunos programas de desarrollo, pero esto devino en un aumento en su carga de trabajo y en una mera incorporación a espacios dominados por los hombres, sin que se alteraran las relaciones desiguales de poder (De la Cruz, 1998; Lazos Chavero & Godínez, 2004). Además, dado que desde MED se entiende a las mujeres como un colectivo uniforme, este enfoque no permite abordar el carácter sistémico de la desigualdad de género ni su relación con otras formas de desigualdad (Kabeer, 1998).

En la esfera de la política ambiental, MED y GED tienen distintas implicaciones. Como señala Nieves Rico (2016), las políticas ambientales influenciadas por MED presuponen una cercanía esencial entre las mujeres y la naturaleza. Estas suelen tener un componente específico para las mujeres, bajo el que se rescata la importancia de las tareas que realizan, pero se omite su condición de subordinación. Por otro lado, el enfoque GED aplicado a lo ambiental está más influenciado por visiones constructivistas y críticas, por lo que resalta el carácter sociohistórico y cultural de la situación de las mujeres y su vínculo con el ambiente. Desde esta perspectiva, se analiza la subordinación femenina a partir de la división sexual del trabajo, la desigualdad en el acceso a recursos y la exclusión de las mujeres en la toma de decisiones y en el poder público. En consecuencia, se sostiene que la política ambiental no debe focalizarse en las mujeres de forma aislada, sino incorporar la perspectiva de género para contribuir a la autonomía y a la mejora de las condiciones de las mujeres a la vez que se avanza en el cuidado ambiental (Nieves Rico, 2016).

Con la consolidación del enfoque de GED y la cristalización de la transversalización de la perspectiva de género como compromiso, el foco de las políticas públicas, al menos en el discurso, pasó a centrarse en la igualdad de género y no en acciones asistencialistas hacia las

mujeres (United Nations, 1995). La transversalización de la perspectiva de género implica que mujeres y hombres puedan participar y aportar sus visiones a la toma de decisiones en todas las temáticas, a fin de incorporar el objetivo de la igualdad de género en todas las fases del ciclo de políticas (Mukhopadhyay, 2016a). Pese a que la propuesta original apuntaba a reorientar y transformar radicalmente el paradigma dominante de política pública y priorizar la igualdad de género como objetivo, su implementación ha tenido fuertes limitaciones. Esta limitación para transformar la política y gobernanza a nivel global surge como resultado de la *paradoja del potencial radical*, formulación propuesta por Wittman (2010) para señalar que, si bien algunas preocupaciones feministas fueron adoptadas e influenciaron distintas estructuras de gobierno, en realidad la transversalización de la perspectiva de género fue convertida en algo meramente técnico y despolitizado. Ejemplos de esto son la prevalencia de medidas como la generación de información desagregada por sexo o la incorporación de lenguaje sensible al género en las políticas ambientales, medidas necesarias, pero que de forma aislada no ayudan a avanzar hacia la igualdad (Arora-Jonsson, 2017). En parte, las limitaciones de la transversalización de la perspectiva de género pueden explicarse por la predominancia de un enfoque integracionista, que busca sumar las preocupaciones asociadas a la desigualdad de género al paradigma de desarrollo existente, pero no transformar y reorientar el paradigma dominante de política pública (Mukhopadhyay, 2016a). A fin de ir más allá de la retórica de la transversalización de la perspectiva de género y constatar si en REDD+ México prevalece un enfoque transformador del género o uno meramente técnico y despolitizado, se utilizó la metodología descrita a continuación.

Metodología

Para analizar la perspectiva de género de los documentos de política pública vinculados a

REDD+ de México, de la península de Yucatán y del Estado de Quintana Roo, se realizó un análisis cualitativo del contenido. El análisis del contenido sirve para identificar patrones y tendencias en los documentos (Stemler, 2000) y pone el foco en el documento en sí, mas no en el proceso a partir del cual se generó (Co-

ffey, 2014). En las ciencias políticas, el análisis cualitativo de documentos (ACD) es un método clave para interpretar en forma rigurosa y sistemática el texto de documentos de política y evaluar cómo estos abordan temáticas particulares (Wach & Ward, 2013; Wesley, 2014).

Tabla 1.
MARCO PARA EL ANÁLISIS DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN DOCUMENTOS DE POLÍTICA FORESTAL

Dimensión	Subdimensión	Lineamientos para políticas transformadoras del género
Socio-económica	Heterogeneidad al interior de las unidades domésticas	Reconoce las desigualdades intra domésticas y facilita distribución equitativa de recursos y costos y beneficios.
	Designación de jefaturas	Reconoce jefaturas femeninas de facto y de jure y se enfoca en remover las barreras que afectan las finanzas de las mujeres.
	Acceso a mercados y otras instituciones económicas	Reconoce las estructuras de mercado dominadas por hombres y se enfoca en mitigar las barreras que restringen la participación de las mujeres en instituciones económicas.
	Tenencia segura de la tierra	Admite la brecha de género existente en la estructura de los derechos de propiedad y defiende la igualdad de hombres y mujeres en la titularidad de la tierra.
	Acceso a recursos forestales*	Se reconocen las diferencias en el acceso a los recursos naturales y se apunta a proteger y mejorar el acceso de las mujeres a recursos clave (RFNM, leña, agua), a la vez que se promueve su uso sostenible.
Política	Participación local	Foco en la participación efectiva de mujeres y hombres y en la distribución equitativa de responsabilidades. Además, se reconocen las limitaciones para participar que puedan tener las mujeres y no se asume que participación es equivalente a beneficio. *
	Representación	Se hace hincapié en las reservas y cupos para que las mujeres aumenten su acceso a las instituciones de gobierno.
	Proceso de toma de decisiones	Reconoce procesos de toma de decisión dominados por hombres y provee apoyo administrativo y redes de seguridad social para desafiar los factores sociales y culturales responsables de la exclusión de las mujeres de la gobernanza forestal y de posiciones de liderazgo en general.
	Interseccionalidad	Admite y aborda la interseccionalidad de las identidades dentro de las categorías de género (heterogeneidades asociadas a los derechos de propiedad sobre la tierra, la clase, etnia, edad, etc.).

Socio-cultural	Necesidades locales	Se reconoce que las necesidades de las personas varían según el género y se apunta a satisfacer las necesidades prácticas y los intereses estratégicos de género. Se busca ampliar las opciones de subsistencia bajo criterios de sostenibilidad. *
	Roles y responsabilidades en las unidades domésticas	Se admite la construcción socio-cultural de los roles y responsabilidades de género, a la vez que se reconoce que estos no son estáticos y se busca balancearlos, apostando a visibilizar, valorar y (re)distribuir las tareas reproductivas y productivas realizadas por las mujeres. *
	Estereotipos*	Se busca promover que las actividades enmarcadas en la política rompan con los estereotipos de género.
Procedimientos operativos	Abordaje de la intervención	Caracterizado por enfoques de <i>gender mainstreaming</i> o transversalización de la perspectiva de género.
	Mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto	Basados en evaluaciones periódicas del impacto de la política en las relaciones de género, los roles de género, la posición de las mujeres y la medida de su participación más allá de la mera presencia.
	Estadísticas y gestión de datos	Enfatizan información desagregada según género y estadísticas de género.
	Lenguaje no sexista	Se utilizan distintos recursos para evitar el masculino genérico.
	Implementación*	Se explicita cómo se integró o integrará la perspectiva de género en las iniciativas vinculadas al documento.
	Comunicación*	Se plantean estrategias de comunicación que buscan que la información llegue a las personas tradicionalmente excluidas, como mujeres, jóvenes y personas sin tierra.

Fuente: Elaboración propia. Traducción y adaptación del marco propuesto por Tyagi y Das (2018).
 Los asteriscos (*) señalan las principales modificaciones.

El procedimiento del ACD constó de cuatro pasos. Primero, se identificaron documentos vinculados a REDD+ en México en base a una revisión documental y de literatura y a la realización de una entrevista semiestructurada a dos personas en cargos directivos de la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente de Quintana Roo. Luego, se seleccionaron los documentos de política a analizar siguiendo tres criterios: 1) Que sea un documento oficial de gobierno; 2) Que el documento

aborde explícita y detalladamente REDD+; 3) Que existan documentos similares a nivel federal, regional y estatal, para facilitar un análisis multinivel. De esta forma, se definió analizar la ENAREDD+, la Estrategia Regional de la Península de Yucatán para REDD+ junto a su resumen ejecutivo (ERREDD+PY) y la Estrategia REDD+ de Quintana Roo (EEREDD+QRoo).

En tercer lugar, se definió el marco para el análisis de la perspectiva de género en do-

cumentos de política forestal (Tabla 1). Este marco se basa en la propuesta de Tyagi y Das (2018), quienes analizan documentos de política vinculados a la gobernanza forestal de la India. Esta propuesta fue adaptada a partir de los resultados de una revisión de los estudios de caso sobre género y bosques en México (Cicchini, 2021) y los aportes de otros trabajos sobre la perspectiva de género en la política ambiental (Joekes *et al.*, 2004; Vázquez-García, 2011; Wornell *et al.*, 2015). El marco se compone de las dimensiones socio-económica, política, socio-cultural y procedimientos operativos, que comprenden 18 subdimensiones con sus respectivos lineamientos para políticas transformadoras del género. Estos lineamientos sientan las bases para que una política

centrada en bosques sea transformadora del género, es decir, que reconozca las desigualdades y proponga mecanismos para acortar las brechas de género en búsqueda de la igualdad, apuntando a cambiar las estructuras y dinámicas de poder subyacentes (Hillenbrand *et al.*, 2015; ONU Mujeres, s. f.). El ACD concluyó con la examinación de las Estrategias REDD+ para determinar en qué medida se alinean con los 18 lineamientos para políticas transformadoras del género. Con el Software Atlas, ti 8, se identificaron citas relacionadas a cada subdimensión. Posteriormente, el nivel de alineación se categorizó como “Muy alineado”, “Parcialmente alineado”, “Poco alineado”, “Nada alineado” o “No está claro”, siguiendo las definiciones de la Tabla 2.

Tabla 2.
DESCRIPCIÓN DE LOS NIVELES DE ALINEACIÓN A LOS LINEAMIENTOS PARA POLÍTICAS TRANSFORMADORAS DEL GÉNERO

Categoría	Descripción
Muy Alineado	Referencias claras y consistentes a lo largo de todo el documento de política en relación con el lineamiento para políticas transformadoras de género de la subdimensión en cuestión. Los abordajes propuestos son claros y van en consonancia con los diagnósticos.
Parcialmente Alineado	Hay aspectos que se alinean con el lineamiento para políticas transformadoras de género de la subdimensión en cuestión. Sin embargo, o no hay detalles suficientes como para decir que se encuentra Muy Alineado, o hay solo una referencia parcial a la relevancia del género y/o los abordajes propuestos no quedan del todo claros o no van en consonancia con el diagnóstico.
Poco Alineado	Hay solo una referencia superficial o implícita a la relevancia del género en la subdimensión y/o no se plantea ninguna forma de abordar las brechas o problemáticas señaladas.
Nada Alineado	El género no es considerado relevante en la subdimensión en cuestión
No Queda Claro	No hay información alguna sobre la subdimensión en el documento.

Fuente: Elaboración propia a partir de Wach & Ward (2013) y Tyagi & Das (2018)

Resultados del análisis cualitativo del contenido

El marco para el análisis de la perspectiva de género en documentos de política forestal (Tabla 1) se utilizó para definir el nivel de alineación de las estrategias REDD+ a cada uno de los dieciocho lineamientos para políticas transformadoras del género. Estos lineamientos conforman las bases socio-económicas, políticas, socio-culturales y operativas para que las políticas reconozcan las desigualdades de género y promuevan una redistribución de los recursos y del poder, de forma que el sistema de género pueda ser redefinido. El nivel de alineación de cada estrategia se definió a partir de cinco categorías cualitativas con límites difusos (Tabla 2), pero que permiten identificar tendencias en los documentos de política.

En líneas generales, pese a los esfuerzos hechos por incorporar la perspectiva de género en REDD+, el análisis evidencia que las estrategias están muy lejos de promover transformaciones positivas del género. Tal como puede observarse en el resumen de los resultados del ACD en la Tabla 3, ninguna estrategia está "Muy Alineada" siquiera a alguna de las dieciocho bases del marco de análisis. Por lo tanto, queda claro que ninguno de los documentos se destaca positivamente por un abordaje multidimensional y transformador del género. No obstante, hay variaciones entre el nivel nacional, regional y estatal.

En términos comparativos, los documentos de nivel nacional y estatal son los que más reconocen la importancia del género. La ENAREDD+ y la EEREDD+QRoo admiten la relevancia del género en la mayor parte de las subdimensiones. Esta mayor importancia del género en la EEREDD+QRoo que en la ERREDD+PY podría relacionarse con que la Alianza México REDD+ y la UICN brindaron asesoría técnica desde el comienzo al equipo responsable de la elaboración de la estrategia de Quintana Roo (Armijo Canto & Castañeda, 2017). Sin embargo, ni la ENAREDD+ ni

la EEREDD+QRoo pueden ser consideradas transformadoras del género, pues no plantean ninguna forma de abordar las brechas señaladas, o porque los abordajes propuestos no quedan claros o no van en consonancia con los diagnósticos. Pese a que ambas estrategias fueron publicadas en el 2017 y que la construcción de la EEREDD+QRoo se basó en los borradores de la Estrategia Nacional, los puntos más fuertes de cada una difieren. Mientras que la EEREDD+QRoo aborda relativamente mejor las cuestiones de género de las dimensiones socio-económica y política, la ENAREDD+ lo hace en la dimensión operativa. Por otro lado, la ERREDD+PY, publicada en el 2012, es ciega al género casi en su totalidad, prácticamente no reconoce las diferencias de género en ninguna de las subdimensiones. Luego de esta comparación general de las estrategias, a continuación se examina cada una de las subdimensiones.

En ningún nivel las unidades domésticas (UD) son consideradas instituciones relevantes para REDD+. Al estar puesto el foco principalmente en las comunidades forestales, las características de los hogares no son mencionadas y no se tienen en cuenta sus heterogeneidades ni se reconocen las jefaturas femeninas. Esta falta de atención en las UD ya se observaba en la *Visión de México sobre REDD* publicada en 2010 (Balderas Torres *et al.*, 2020). Las UD son las instituciones base para comprender las dinámicas de género y permiten analizar el acceso y control de recursos naturales, sociales y económicos y, además, los conflictos alrededor de esos patrones de acceso y control (Velázquez Gutiérrez, 2003). Por lo tanto, apuntar a la igualdad de género requiere abordar la heterogeneidad al interior de las UD y facilitar la distribución equitativa de recursos, beneficios y costos. Además, reconocer las jefaturas femeninas y sus necesidades específicas es particularmente relevante dada la migración predominantemente masculina desde las comunidades forestales (Cicchini, 2021).

Tabla 3.
RESUMEN DEL ANÁLISIS DE LA PERSPECTIVA DE
GÉNERO EN LAS ESTRATEGIAS REDD+ EN MÉXICO

Dimensión	Subdimensión	ENAREDD+ (2017)	ERREDD+ PY (2012)	EEREDD+ QRoo (2017)
Categorización				
Socio-económica	Heterogeneidad al interior de las unidades domésticas	Poco alineado	Nada alineado	Poco alineado
	Designación de jefaturas	Nada alineado	Nada alineado	Nada alineado
	Acceso a mercados y otras instituciones económicas	Parcialmente Alineado	Nada alineado	Poco alineado
	Tenencia segura de la tierra	Poco alineado	Poco alineado	Parcialmente alineado
	Acceso a recursos forestales	Poco alineado	Nada alineado	Parcialmente alineado
Política	Participación local	Parcialmente Alineado	Poco alineado	Parcialmente alineado
	Representación	Nada Alineado	Parcialmente alineado	Poco alineado
	Proceso de toma de decisiones	Poco Alineado	Nada alineado	Parcialmente alineado
	Interseccionalidad	Nada alineado	Nada alineado	Poco alineado
Socio-cultural	Necesidades locales	Poco Alineado	Nada alineado	Poco alineado
	Roles y responsabilidades en las unidades domésticas	Nada alineado	Nada alineado	Poco alineado
	Estereotipos	Nada Alineado	Nada alineado	Nada alineado

Procedimientos operativos	Abordaje de la intervención	Parcialmente Alineado	Nada alineado	Parcialmente alineado
	Mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto	Poco alineado	No queda claro	Nada alineado
	Estadísticas y gestión de datos	Parcialmente alineado	Nada alineado	Poco alineado
	Lenguaje no sexista	Poco alineado	Nada alineado	Nada alineado
	Implementación	Nada alineado	Nada alineado	Nada alineado
	Comunicación	Parcialmente Alineado	Poco alineado	Poco alineado

Fuente: Elaboración Propia. ENAREDD+ = Estrategia Nacional REDD+; ERREDD+PY = Estrategia Regional REDD+ Península de Yucatán; EEREDD+QRoo = Estrategia Estatal REDD+ de Quintana Roo

Por otra parte, aunque la desigualdad de género al interior las comunidades forestales sí es reconocida, no quedan claros los abordajes para que los beneficios de REDD+ sean distribuidos equitativamente. En el caso de la ENAREDD+, se plantea de forma general la necesidad de distribución equitativa, transparente y justa de beneficios en los ámbitos locales y entre las personas propietarias, poseedoras y habitantes de los bosques. Sin embargo, esto se contradice con el hecho de que la distribución monetaria se definirá en las instituciones comunitarias, de las que las mujeres están tradicionalmente excluidas y en donde prima el interés de ejidatarios y comuneros (Ávalos Rodríguez *et al.*, 2020). La ERREDD+PY únicamente considera relevante el género en el apartado gobernanza del resumen ejecutivo, al plantear la acción “Asegurar que los procesos de gobernanza sean diseñados a partir de las diferencias de género en la toma de decisiones a fin de que las actividades de REDD+ beneficien equitativamente a mujeres y hombres” (El Colegio de la Frontera Sur, 2012b, p. 6). No obstante, esta propuesta no se sustenta en una caracterización previa en el documento sobre

dichas diferencias de género, ni se especifica cómo se podría concretar esa acción en el contexto jurídico y político actual. En un mismo sentido, la EEREDD+QRoo reconoce que las mujeres están en desventaja en la distribución de beneficios y que las asambleas ejidales no son representativas de los intereses de la población, pero no plantea formas de abordar estas problemáticas.

En lo que respecta al acceso a instituciones económicas, la situación varía mucho en cada estrategia. La ERREDD+PY se enfoca en los comuneros y ejidatarios a la hora de plantear los mecanismos de financiamiento, o sea, no considera relevante al género en lo que respecta a mercados y créditos. La EEREDD+QRoo sí admite las desventajas de las mujeres en el acceso a financiamiento, pero ninguna línea de acción apunta a mitigar las barreras que restringen la participación de mujeres en las instituciones económicas. La ENAREDD+ reconoce la desventaja de las mujeres en el acceso a crédito y apoyos gubernamentales y, además, explicita que se necesitan alternativas para que tanto programas gubernamentales como créditos y otros mecanismos de financiamiento

lleguen a personas propietarias, poseedoras y habitantes de regiones con ecosistemas forestales, con énfasis en la atención a las mujeres. Sin embargo, no detalla cuál será el fin de estos créditos, ni cuáles son las barreras que restringen el acceso de las mujeres al financiamiento y cómo se mitigarán. Además, establece que «se diseñarán instrumentos económicos (...) donde se garantice la *participación* de los distintos órdenes de gobierno y de las *personas con propiedades de terrenos forestales* (...) en las decisiones de inversión» (CONAFOR, 2017, p. 52, énfasis propio). Dada la enorme brecha de género en la titularidad de la tierra, esta orientación podría profundizar las desigualdades ya existentes en el acceso a instituciones económicas.

La brecha de género en la propiedad de la tierra es reconocida de forma unánime, pero solo la EEREDD+QRoo propone, superficialmente, una forma de abordarla. Al reconocer el riesgo social de exclusión de las mujeres que la desigualdad en la propiedad de la tierra implica, se plantean dos posibles acciones concretas para reducirlo: «Abrir o ampliar el padrón de ejidatarios dirigido hacia mujeres y grupos vulnerables» y «Validación de la legislación de inclusión en los reglamentos ejidales» (Benavides *et al.*, 2017, p. 143). No obstante, ni en este ni en los otros documentos se defiende la igualdad en la titularidad de la tierra ni se proponen mecanismos para reducir la brecha o sus consecuencias en términos de derechos y control sobre los recursos y distribución de beneficios. Algo similar ocurre en torno al acceso a los recursos de los bosques.

En cuanto al acceso a recursos forestales, también es la EEREDD+QRoo el documento más sensible al género. La ERREDD+PY no admite las diferencias de género en el acceso a recursos del bosque. La ENAREDD+ sí lo hace, pero no plantea ninguna forma de abordarla. En cambio, la EEREDD+QRoo señala que estas diferencias se asocian a condiciones de desigualdad y exclusión de las mujeres y

que sin acceso a los recursos los derechos se ven limitados. A su vez, reconoce el riesgo de que los dispositivos de conservación o aprovechamiento limiten el acceso a recursos y propone acciones como medidas de compensación y exclusión de reglas *ex professo* en planes de manejo forestal. No obstante, estas acciones figuran de forma muy aislada y apuntan a proteger, pero no a mejorar el acceso de las mujeres a recursos clave como son los recursos forestales no maderables y la leña.

En la dimensión política, el objetivo de una mayor participación de las mujeres en la gobernanza forestal está aislado y descontextualizado. En general, se reconoce la importancia de fortalecer la participación de las mujeres, especialmente en la ENAREDD+ y la EEREDD+QRoo, pero el foco está puesto principalmente a nivel comunitario y no hay especificaciones de cómo se podría avanzar hacia esa meta. Además, las estrategias asumen que una mayor participación femenina necesariamente implica que las mujeres sean beneficiadas, incluso sin tratar de forma integral los factores que limitan su participación ni la importancia de la distribución equitativa de responsabilidades. La EEREDD+QRoo admite el control masculino en los procesos de toma de decisión y la necesidad de garantizar la participación plena, activa y efectiva de las mujeres a lo largo del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de acciones REDD+, pero no menciona ningún mecanismo concreto para lograrlo. Únicamente la ERREDD+PY explicita la necesidad de establecer cuotas para la participación de mujeres y otros grupos sin acceso formal a la toma de decisión sobre la tierra en las plataformas de negociación y acuerdos entre actores. Asimismo, la heterogeneidad al interior de las identidades de género solo es reconocida de forma implícita por la EEREDD+QRoo. Entonces, en ningún caso se proponen mecanismos para abordar de forma interseccional la distribución del poder a

nivel comunitario o en las instancias consultivas y de toma de decisiones.

Al analizar la consideración de las necesidades locales que hacen los documentos, se observa que estas son abordadas principalmente a nivel de comunidades forestales. Únicamente la ENAREDD+ y la EEREDD+QRoo aceptan, superficial o implícitamente, que las necesidades de las personas varían según el género. No obstante, en todas las estrategias el desarrollo y fortalecimiento de capacidades se piensa a nivel de ejidos y comunidades o de productores. Es decir que, a la hora de abordar alternativas productivas sostenibles, en ningún momento se reconocen ni se apunta a satisfacer las necesidades de género.

En cuanto a la distribución de roles y responsabilidades, el panorama es particularmente desolador. Únicamente la EEREDD+QRoo reconoce la brecha de género en el trabajo de cuidados no remunerados y sus implicancias para el ejercicio de los derechos de las mujeres. Sin embargo, esta caracterización inicial no es retomada en ningún momento a lo largo de toda la estrategia, es decir, no se recupera la necesidad de redistribuir equitativamente las responsabilidades. Por otro lado, la ENAREDD+ y la EEREDD+QRoo hacen referencia a la importancia del rol de las mujeres en el cuidado ambiental. Esto, que podría considerarse un merecido reconocimiento, resulta problemático. La generalización no contempla que muchas veces son los hombres los principales responsables del cuidado de los bosques (Cicchini, 2021) y, además, parece fundarse en un argumento esencialista de una mayor cercanía entre las mujeres y la naturaleza. En suma, en todas las estrategias el foco está puesto en las actividades productivas y de conservación y, secundariamente, en el deseo de una mayor participación de las mujeres en estas. Así como las actividades reproductivas, los estereotipos de género no son abordados.

La relevancia de los estereotipos de género en las relaciones socioambientales no es

reconocida, por lo que tampoco se promueve que las actividades REDD+ rompan con los mismos. De hecho, el uso del lenguaje aporta al refuerzo de estos estereotipos. Pese a que en la ENAREDD+ se usan algunos recursos para evitar el masculino genérico, como “los y las” y sustantivos comunes como “personas”, el lenguaje sexista es una constante en los tres documentos. Especialmente, resalta que el uso del masculino genérico en los documentos está sistemáticamente asociado a actividades productivas o de relevancia para la decisión e implementación de políticas (por ejemplo: los productores, dueños, poseedores, técnicos, funcionarios). De esta forma, se invisibiliza a las mujeres que realizan estas actividades y se refuerza la división genérica del trabajo y los estereotipos de género que sostienen la idea de que estas son tareas masculinas.

Aunque las estrategias enuncien la inclusión transversal del enfoque de género, esto no se ve reflejado a lo largo de los documentos. Tanto la ENAREDD+ como la EEREDD+QRoo establecen que la inclusión e igualdad de género son principios transversales. No obstante, la dimensión de género o el énfasis en las mujeres se concentra principalmente en los apartados de salvaguardas sociales y ambientales. En particular, ninguna meta de acción para los distintos sectores productivos y arreglos institucionales de la EEREDD+QRoo hace referencia al género o a las mujeres. Además, en ningún caso se explicita cómo se implementará la perspectiva de género en las acciones que se deriven de las estrategias. Por otra parte, la atención al género en el monitoreo y evaluación es dispar.

Únicamente la ENAREDD+ hace referencia superficial y esporádicamente a la relevancia del género en el monitoreo y evaluación de la estrategia, pero no establece evaluaciones de impacto en las relaciones de género ni la posición de las mujeres. En cuanto a la gestión de datos, se establece que habrá indicadores desagregados por género, mas no cuáles. De

todas formas, es importante señalar que la situación de la evaluación de políticas multisectoriales en México es deficiente más allá del género. Tal como menciona la ENAREDD+, “Actualmente no existen sistemas de evaluación multisectoriales para evaluar el impacto de las políticas públicas sobre la deforestación y la degradación de los bosques o sus implicaciones más amplias sobre el carbono y otros factores ambientales y sociales” (CONAFOR, 2017: 72-73). Por último, las tres estrategias reconocen, en mayor o menor medida, que la información de REDD+ debería alcanzar a mujeres, indígenas, jóvenes y personas usuarias de los bosques. Sin embargo, no se proponen mecanismos concretos para que la comunicación abarque a estas personas tradicionalmente excluidas de los circuitos de información.

Discusión

El análisis evidencia que las estrategias de REDD+ en México revisadas están muy lejos de reconocer la complejidad de las desigualdades de género y promover una redistribución justa de los recursos y el poder. Las tres estrategias reconocen la desigualdad en cuanto a la tenencia de la tierra, la participación local y la comunicación, pero no proponen abordajes para disminuir las brechas de género que sean claros y consistentes con los diagnósticos. A su vez, la dimensión socio-cultural es la más desatendida en todos los niveles, lo que es particularmente conflictivo teniendo en cuenta lo señalado por los estudios sobre género y bosques del país (Cicchini, 2021).

Las necesidades, los roles y las responsabilidades de acuerdo al género son claves en la construcción de la desigualdad, pero las estrategias prácticamente no reconocen las diferencias de género en estos aspectos. El desarrollo y fortalecimiento de capacidades es planteado a nivel de productores, ejidos o comunidades, por lo que es de esperar que se privilegien actividades e intereses masculinos, tal como sucede con los Planes de Manejo Forestal Comu-

nitario (Palacios-Vázquez *et al.*, 2017; Vázquez García, 2015; Vázquez-García & Ortega-Ortega, 2016) propone marginalmente algunas acciones para proteger el acceso por parte de las mujeres a recursos clave. Por otro lado, ninguna estrategia aborda la división sexual del trabajo, así, la necesidad de visibilizar, valorar y redistribuir las tareas reproductivas que realizan principalmente las mujeres es ignorada. Entonces, solo la EEREDD+QRoo atiende algunas necesidades prácticas de las mujeres, pero ninguna de las estrategias menciona las necesidades estratégicas. Según Moser (1993), las necesidades prácticas son identificadas a partir de los roles de género socialmente aceptados, por lo que no desafían las bases de la subordinación femenina, sino que son respuesta a cuestiones inmediatas. Entonces, para que las intervenciones sean transformadoras, deben satisfacer las necesidades estratégicas, relacionadas con la división genérica del trabajo y el poder y control sobre los recursos.

En lo que respecta a la participación y el poder en la gobernanza forestal, son destacables dos aspectos. En primer lugar, la brecha de género en la titularidad de la tierra es reconocida por todas las estrategias. Esto puede relacionarse con que la consecuente exclusión social de las mujeres y desventaja en la repartición de beneficios que esto implica son señaladas desde gran parte de la literatura científica y también desde el PAGeREDD+ (Armijo Canto & Castañeda, 2017; Cicchini, 2021). Diseñar políticas para aumentar los derechos de propiedad de la tierra en manos de mujeres está fuera del alcance de REDD+. No obstante, ni siquiera se plantean medidas concretas para garantizar que, teniendo en cuenta esta brecha, la distribución de beneficios sea equitativa. En segundo lugar, se hace énfasis en aumentar la participación de mujeres en políticas y actividades vinculadas a REDD+. Sin embargo, la necesidad de participación de las mujeres se justifica principalmente desde argumentos instrumentales, basados en su su-

puesto rol en el cuidado de los bosques y no desde una perspectiva de derechos. Además, no hay detalles de cómo se logrará esta mayor participación y no se contemplan posibles limitaciones a la participación efectiva. Al no considerarse las relaciones de poder, se asume que participar es equivalente a beneficiarse y no se enfatiza en la distribución equitativa de responsabilidades.

En suma, pese a los compromisos y obligaciones, a los esfuerzos realizados y al reconocimiento internacional, la transversalización de la perspectiva de género en las estrategias REDD+ de México es insuficiente y prevalece un enfoque despolitizado, alejado de las transformaciones necesarias para avanzar hacia la igualdad. Algo positivo es que tanto la ENAREDD+ como la EEREDD+QRoo reconocen la importancia del género en mayor medida que la ERREDD+PY, publicada cinco años antes. Es decir, se observa un avance en la incorporación de la perspectiva de género en los documentos más recientes. No obstante, desde la década de 1990 que en México hay instrumentos y mecanismos para incorporar la perspectiva de género a la política ambiental (Priego Martínez, 2002; Vázquez García, 2014). Por otro lado, a pesar de que las cuestiones de género han ganado presencia en los diagnósticos del contexto forestal en el que inciden las políticas, son muy pocos los objetivos, metas y acciones que retoman estos diagnósticos y apuntan a transformar las desigualdades preexistentes.

A su vez, queda en evidencia que en las estrategias REDD+ de México predomina el enfoque de MED. El marco legal y programático mexicano promueve la transversalización de la perspectiva de género, en línea con el enfoque de GED. Sin embargo, el foco puesto en aumentar la participación de las mujeres como grupo homogéneo en actividades de REDD+, la falta de atención a las tareas reproductivas y, en el caso de la ENAREDD+, el énfasis en que las mujeres tengan acceso a mecanismos

de financiamiento, dan cuenta de que el enfoque MED aún prevalece en los documentos de política. Esta lectura coincide con lo señalado por otras autoras. Armijo Canto y Castañeda (2017) resaltan que la tensión entre los enfoques MED y GED se percibe en todos los instrumentos de política de REDD+ y Bee (2016) argumenta que la promoción de créditos a mujeres como estrategia para mejorar los programas y alcanzar los objetivos evidencia el enfoque MED de la ENAREDD+. Esto es preocupante dadas las distintas consecuencias negativas que las políticas con enfoque MED han tenido.

La apuesta a solucionar la desigualdad integrando a algunas mujeres a actividades y espacios tradicionalmente dominados por hombres no solo no ha alterado las relaciones de poder, sino que ha devenido en una mayor carga de trabajo de las mujeres (De la Cruz, 1998). La propuesta de incluir mujeres en las actividades REDD+ o en instituciones económicas reduce el problema social a nivel individual. Tratar el género como si las relaciones de poder entre las mismas mujeres y con los hombres no fueran relevantes es contraproducente y no permite abordar el carácter sistémico de la desigualdad de género y su vínculo con otras formas de desigualdad (Arora-Jonsson, 2017; Kabeer, 1998). Además, el énfasis aislado en la participación aporta a que, mientras cada vez más decisiones ambientales se toman a nivel internacional, la responsabilidad del cuidado ambiental en los territorios caiga sobre las personas pobres, particularmente, en las mujeres (Westholm & Arora-Jonsson, 2015). Por otro lado, la prevalencia de este enfoque desentona con la literatura local.

La predominancia del enfoque MED en REDD+ contrasta con las investigaciones sobre género y bosques en México. Los estudios del país tienen mayoritariamente una perspectiva constructivista y crítica de los vínculos entre género y bosques (Cicchini, 2021). Por lo tanto, la transversalización de la perspectiva

de género los documentos REDD+ pareciera estar influido por enfoques impulsados a nivel internacional. Además, el propio proceso de incorporación de la perspectiva de género podría haberse despolitizado con el objetivo de sostener proyectos de gobernanza con lógicas neoliberales, en los que no caben los cambios socioeconómicos y políticos de fondo necesarios para avanzar hacia la igualdad (Mukhopadhyay, 2016b). Esto es paradójico, dado que la propuesta original de la transversalización de la perspectiva de género apuntaba a una transformación radical del paradigma de política pública.

Tal como en otros casos a nivel internacional y nacional, la incorporación de la perspectiva de género en las estrategias REDD+ puede considerarse una expresión de la paradoja del potencial radical. Según Wittman (2010), la paradoja del potencial radical limita el potencial de la transversalización de la perspectiva de género de transformar el paradigma de política pública y priorizar la igualdad de género como objetivo. En la política climática internacional se observa que la inclusión de la agenda de género es accesoria y, al no terminar de definirse estrategias para concretarla, cae en la voluntad y conocimientos de quienes sean responsables (Fosado Centeno, 2019). En México, Vázquez García (2014) señala que el proceso de *gender mainstreaming* en la política ambiental fue aceptado desde la estructura gubernamental por ser considerado poco amenazante para el *establishment* político y, a la vez, políticamente correcto. En línea con estos estudios, el análisis de las estrategias REDD+ evidencia un enfoque despolitizado y una falta de estrategias concretas para abordar las principales problemáticas de género en los bosques, por lo que la transversalización de la perspectiva de género en el diseño de REDD+ en México podría considerarse otra expresión de la paradoja del potencial radical.

La falta de especificaciones y acciones concretas en materia de género en las estrategias,

sumada a las características de la gobernanza de REDD+, representan un desafío para la implementación de la agenda de género. Por un lado, se ha observado que la concentración de poder en el sector forestal favorece la inercia sectorial por sobre la implementación de REDD+ como estrategia integral de desarrollo rural sustentable (Larson *et al.*, 2018; Rantala *et al.*, 2014; Trench *et al.*, 2018), lo que significa un reto para la jerarquización de la agenda de género. Por otro lado, el Instituto Nacional de las Mujeres no participa de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático ni de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (Armijo Canto & Castañeda, 2017), comisiones responsables de la coordinación intersectorial de REDD+, por lo que la responsabilidad de llevar los temas de género se difumina. En definitiva, la implementación de la perspectiva de género en REDD+ queda completamente librada a la voluntad y capacidades de actores locales intermediarios claves en la traducción de las políticas, como técnicos de la Comisión Nacional Forestal y ejidatarios. Esto no es una buena señal, teniendo en cuenta que se ha observado que estos actores no promueven liderazgos activos de mujeres en las iniciativas REDD+, ni un mayor acceso de las mujeres a espacios comunitarios y forestales tradicionalmente masculinos (Bee, 2016).

Por último, cabe considerar la conveniencia de insistir en la transversalización de la perspectiva de género en políticas como REDD+. Ante esta y otras propuestas de origen economicista y neoliberal basadas en mercados globales de carbono, uno de los principales cuestionamientos es si es posible abordar de forma efectiva y equitativa el problema del cambio climático utilizando las mismas lógicas y herramientas económicas que son causa subyacente de este problema y de las desigualdades sociales (Osborne *et al.*, 2014). Además, algunas autoras señalan que las cuestiones de género han sido utilizadas para legitimar

REDD+ (Westholm & Arora-Jonsson, 2015). No obstante, al tener en cuenta lo sucedido con el Pago por Servicios Ambientales (PSA) en México, la apuesta por un enfoque transformador del género en REDD+ cobra otro sentido. Shapiro-Garza (2020) sostiene que tanto las bases economicistas y neoliberales del PSA como la propia conformación de los programas en México fueron influenciados por teorizaciones alternativas desarrolladas desde la academia. De esta forma, se pasó de una visión basada meramente en mercados a una visión más asociada al desarrollo rural con intervención estatal. En efecto, México ya ha dado un giro a la propuesta original de REDD+ al plantearla como una estrategia de mitigación y adaptación al cambio climático y de desarrollo rural sustentable (Almanza Alcalde *et al.*, 2020). En este contexto, resulta fundamental insistir en que el género no sea incorporado simplemente como un aditivo tecnocrático para cumplir con compromisos internacionales y nacionales, sino que las políticas enmarcadas en REDD+ impulsen los cambios económicos, políticos y culturales necesarios para avanzar hacia la igualdad de género. Más que agregar el género a una política ya diseñada, es necesario que la perspectiva de género esté presente desde la propia definición del problema de política hasta la evaluación de esta.

Conclusiones

A partir del reconocimiento de que, pese a los compromisos y obligaciones a nivel internacional y nacional, existen políticas ambientales que refuerzan y profundizan las desigualdades de género, este artículo de investigación buscó analizar cómo responden los documentos de REDD+ a las principales problemáticas de género en los bosques de México. A través de un análisis cualitativo del contenido de documentos, se analizó la perspectiva de género de las estrategias REDD+ de México, de la península de Yucatán y del Estado de Quintana Roo

para evaluar en qué medida estas promueven una transformación positiva de las relaciones de género.

El ACD permitió interpretar en clave de género, rigurosa y sistemáticamente, las estrategias REDD+ a nivel nacional, regional y estatal. Pese a que los documentos más recientes admiten en mayor medida la relevancia del género, las estrategias están muy lejos de reconocer la complejidad de las desigualdades de género y promover una redistribución justa de los recursos y el poder. Las necesidades, roles y responsabilidades de género prácticamente no son reconocidas ni abordadas por las estrategias. Por otro lado, se hace énfasis en aumentar la participación femenina en las iniciativas REDD+, pero sin tratar de forma integral los factores que limitan la participación ni la importancia de la distribución equitativa de responsabilidades.

En suma, queda en evidencia que en las estrategias REDD+ de México predomina el enfoque MED, lo cual es preocupante dadas las distintas consecuencias negativas que las políticas con este enfoque han tenido. Más que abordar el carácter sistémico de la desigualdad y beneficiar a las mujeres, la apuesta parece ser utilizar el trabajo y los conocimientos de las mujeres para mejorar REDD+. No obstante, la evidencia indica que integrar aisladamente a algunas mujeres a espacios tradicionalmente dominados por hombres deviene en una mayor carga de trabajo femenina y difícilmente altera las relaciones de poder.

En conclusión, la transversalización de la perspectiva de género en las estrategias REDD+ es insuficiente y prevalece un enfoque despolitizado, incapaz de abordar las problemáticas de género en contextos forestales y transformar el sistema de género. A pesar de que las cuestiones de género han ganado presencia en los diagnósticos del contexto forestal en el que inciden las políticas, son muy pocos los objetivos, metas y acciones que retoman estos diagnósticos y apuntan a transformar las

desigualdades preexistentes. Cuando esto sucede, los abordajes propuestos son poco claros y no están para nada detallados. Dado que la propuesta original de la transversalización de la perspectiva de género apuntaba a una transformación radical del paradigma de política pública, la incorporación de la perspectiva de género en las estrategias REDD+ en México es una expresión de la paradoja del potencial radical. Sin embargo, al tener en cuenta el enfoque de desarrollo rural sustentable de REDD+ en México, es fundamental que el objetivo de la igualdad de género no sea dejado a un lado.

Las aportaciones de esta investigación son múltiples. Primero, el análisis de la perspectiva de género en las estrategias REDD+ constituye un nuevo caso de estudio, sobre una política aún vigente, que se articula con investigaciones anteriores que señalan que la transversalización de la perspectiva de género en la política ambiental mexicana es aún incipiente y que prevalece un enfoque centrado en las mujeres y alejado de las transformaciones necesarias para avanzar hacia la igualdad. Además, el marco analítico de la perspectiva de género de documentos de política forestal adaptado al contexto mexicano es un aporte tanto para la academia como para el sector gubernamental y todos los actores comprometidos en la incorporación de la perspectiva de género en la política ambiental, ya que plantea las bases para políticas positivamente transformadoras del género. De esta forma, el trabajo se articula con las investigaciones feministas en el estudio del ambiente y con un cuerpo emergente de trabajos a nivel internacional que enfatizan que contemplar y abordar las desigualdades de género en REDD+ es crucial y que no se está haciendo adecuadamente. Además, se entrelaza con los estudios sobre dimensiones sociales y políticas de REDD+ en México, pocos de los cuales se centran en cuestiones de género.

Como cualquier investigación, este estudio tiene limitaciones, en particular, en cuanto al alcance y a los métodos utilizados. En primer

lugar, el análisis de la perspectiva de género se acotó a las estrategias REDD+, que presentan orientaciones generales, por lo que sería pertinente analizar documentos con mayor nivel de detalle, como lineamientos y reglas de operación. No obstante, es de esperar que en estos documentos se mantenga el enfoque predominante en las estrategias analizadas. En segundo lugar, el análisis cualitativo de los documentos no permite reflexionar sobre el proceso por el cual se originaron ni sobre su implementación y traducción territorial. En ese sentido, sería interesante profundizar el estudio de REDD+ enfocándose en los efectos de género de la implementación de las iniciativas y en los retos y oportunidades para que la perspectiva de género efectivamente promueva la igualdad. Sin embargo, analizar la perspectiva de género en los documentos de política y bregar para que contengan abordajes transformadores del género es importante, dado que lo escrito habilita la posibilidad de exigir a las instituciones que cumplan sus compromisos.

En términos más generales, esta investigación pone en relevancia la necesidad de vigilar estrategias como la transversalización de la perspectiva de género. Profundizar en las dimensiones de género de REDD+ es una forma de ir contra la visión despolitizada, tecnocrática y tecnocrática que domina en las políticas climáticas (Fosado Centeno, 2019; Westholm & Arora-Jonsson, 2018). Además, poner sobre la mesa la multiplicidad de vínculos entre género y bosques contribuye a resaltar la importancia de la igualdad en estos ecosistemas claves para la vida a nivel local, regional y global. Por último, el carácter poco desafiante a las causas de la desigualdad de poder que tienen los documentos REDD+ analizados demuestra que son fundamentales la constante vigilancia de estrategias de política como la transversalización de la perspectiva de género y la movilización y organización colectiva a fin de recuperar y mantener el enfoque transformador de las demandas feministas.

Referencias bibliográficas

- Agarwal, B. (2004). *El debate sobre género y medio ambiente: Lecciones de la India*. En V. Vázquez García & M. Velázquez Gutiérrez (Eds.). *Miradas al futuro: Hacia la construcción de sociedades sustentables con equidad de género* (pp. 239-285). México D. F.: UNAM.
- Aguiar, L., Castañeda, I. & Siles, J. (2013). *Igualdad de género y REDD+: Análisis del Marco Jurídico y Programático*. México D. F.: Oficina Global de Género Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN).
- Almanza Alcalde, H., Satyal, P., Soto Sánchez, A. P. & Pskowski, M. (2020). REDD+ en México: Conflictividad en la implementación temprana de REDD+ en México. *Sociedad y Ambiente*. 22, 152-179.
- Angelsen, A. & McNeill, D. (2012). *The evolution of REDD+*. En A. Angelsen, M. Brockhaus, W. D. Sunderlin & L. V. Verchot (Eds.). *Analysing REDD+: Challenges and choices* (pp. 31-48). Center for International Forestry Research.
- Armijo Canto, N. & Castañeda, I. (2017). *Igualdad de género en redd+: Sistematización y lecciones aprendidas en el proceso de preparación en México* (p. 60). Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Proyecto México para la Reducción de Emisiones por deforestación y degradación (mredd+), The Nature Conservancy, Rainforest Alliance, Woods Hole Research Center, Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable a.c.
- Arora-Jonsson, S. (2017). *Gender and environmental policy*. En S. MacGregor (Ed.). *Routledge handbook of gender and environment* (pp. 289-303). Routledge, Taylor & Francis Group.
- Ávalos Rodríguez, M. L., Borrego, A., Skutsch, M. & Alvarado Flores, J. J. (2020). Desafíos jurídicos y políticos de la ENAREDD+ México: Legalidad en la participación social y propiedad forestal. *Sociedad y Ambiente*. 23, 1-23.
- Balderas Torres, A., Skutsch, M. & de los Ríos Ibarra, E. (2020). *Pro-poor analysis of REDD+ activities in the Yucatan Peninsula, Mexico*. IUCN y CIGA. Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/node/49249>
- Bee, B. A. (2016). *La construcción de género en REDD+: Un estudio de caso en la Sierra Occidental de Jalisco, México*. En M. Velázquez Gutiérrez, V. Vázquez García, A. De Luca Zuria & D. M. Sosa Capistrán (Eds.). *Transformaciones ambientales e igualdad de género en América Latina. Temas emergentes, estrategias y acciones* (pp. 121-145). México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México - Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. Disponible en: http://www.crim.unam.mx/web/sites/default/files/Transformaciones%20ambientales_1.pdf
- Bee, B. A. (2017). *Safeguarding gender in REDD+: Reflecting on Mexico's institutional (in)capacities*. En S. Buckingham & V. Le Masson (Eds.). *Understanding Climate Change through Gender Relations* (pp. 190-204). Routledge.
- Bee, B. A. & Sijapati Basnett, B. (2016). Engendering social and environmental safeguards in REDD+: Lessons from feminist and development research. *Third World Quarterly*. 38 (4), 787-804.
- Benavides, G., Cárdenas, H., Gutiérrez, P. & Villalobos, M. (2017). *Estrategia de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+) del Estado de Quintana Roo*. Secretaría de Ecología y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Quintana Roo (SEMA). Disponible en: <https://qroo.gob.mx/sites/default/files/unisito2019/08/EEREDD+QROO%202019-3.pdf>
- Buckingham, S. & Le Masson, V. (2017). *Introduction*. En S. Buckingham & V. Le Masson (Eds.). *Understanding Climate Change through Gender Relations* (pp. 1-12). Routledge.
- Cicchini, F. (2021). *Género, bosques y REDD+ en México: Revisión de literatura y análisis multinivel de documentos de política* [Tesis de Maestría].
- Coffey, A. (2014). *Analysing Documents*. En U. Flick (Ed.). *The SAGE Handbook of Qualita-*

- tive Data Analysis (pp. 367-379). SAGE Publications Ltd.
- CONAFOR. (2010). *Visión de México sobre REDD. Hacia una estrategia nacional* (p. 54). Comisión Nacional Forestal. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/47782/Vision_de_Mexico_para_REDD_.pdf
- CONAFOR. (2017). *ESTRATEGIA NACIONAL PARA REDD+ 2017-2030*. Comisión Nacional Forestal. Disponible en: <http://www.enaredd.gob.mx/>
- CONAFOR. (2020). *Estado que guarda el sector forestal en México 2019* (p. 412). Comisión Nacional Forestal. Disponible en: <https://www.gob.mx/conafor/documentos/estado-que-guarda-el-sector-forestal-en-mexico-2019>
- De Barbieri, T. (1993). Sobre la categoría de género: Una introducción teórico- metodológica. *Revista Debates en Sociología*. 18, 145-169. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/6680/6784>
- De la Cruz, C. (1998). *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*. EMAKUNDE; Instituto Vasco de la Mujer; Secretaría General de Acción Exterior. Disponible en: <https://emujeres.net/wp-content/uploads/2016/08/Guia-genero-desarrollo.pdf>
- El Colegio de la Frontera Sur. (2012a). *Estrategia Regional de la Península de Yucatán para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal*. Disponible en: <http://www.ccpy.gob.mx/agenda-regional/redd+/agenda-regional-proyectos-redd.php>
- El Colegio de la Frontera Sur. (2012b). *RESUMEN EJECUTIVO. Estrategia Regional de la Península de Yucatán para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+ PY)*. Disponible en: http://www.ccpy.gob.mx/pdf/Regional/documentos-regional/redd/informe_actividades/resumen_ejecutivo.pdf
- Fosado Centeno, E. J. (2019). La lógica de género en la configuración del discurso climático: Un análisis del campo institucional (1994-2015). *GénEros*. 26 (26), 7-39. Disponible en: <http://revistasacademicas.ucol.mx/index.php/generos/article/view/1665>
- Hillenbrand, E., Karim, N., Mohanraj, P. & Wu, D. (2015). *Measuring gender-transformative change: A review of literature and promising practices* [Working Paper]. CARE USA. Disponible en: <https://digitalarchive.worldfish-center.org/handle/20.500.12348/248>
- IPCC. (2014). *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (R. K. Pachauri & L. A. Meyer, Eds.). IPCC.
- Joekes, S., Green, C. & Leach, M. (2004). *La integración del género en la investigación y las políticas ambientales*. En V. Vázquez García & M. Velázquez Gutiérrez (Eds.). *Miradas al futuro: Hacia la construcción de sociedades sustentables con equidad de género* (pp. 489-564). México D. F.: UNAM.
- Kabeer, N. (1998). *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. México D. F.: Paidós. Disponible en: <https://books.google.com.mx/books?id=ktq0AAAAIAAJ>
- Larson, A. M., Barletti, J. P. S., Ravikumar, A., & Korhonen-Kurki, K. (2018). *Multi-level governance: Some coordination problems cannot be solved through coordination*. En A. Angel-sen, C. Martius, V. De Sy, A. E. Duchelle, A. M. Larson, & T. T. Pham (Eds.). *Transforming REDD+: Lessons and new directions* (pp. 81-91). Center for International Forestry Research.
- Larson, A. M., Solis, D., Duchelle, A. E., Atmadja, S., Resosudarmo, I. A. P., Dokken, T., & Komalasari, M. (2018). Gender lessons for climate initiatives: A comparative study of REDD+ impacts on subjective wellbeing. *World Development*. 108, 86-102. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.02.027>

- Lazos Chavero, E., & Godínez, L. (2004). *Género en los procesos de sustentabilidad: Potencialidades y límites*. En F. Lozano (Ed.). *El amanecer del siglo y la población mexicana* (pp. 621-649). México D. F.: UNAM y SOMEDE.
- Molina Petit, C. (2000). *Debates sobre el género*. En C. Amorós & M. J. Agra Romero (Eds.). *Feminismo y filosofía* (pp. 255-285). México D. F.: Editorial Síntesis.
- Moser, C. (1993). *Gender planning and development: Theory, practice and training*. Routledge.
- Mukhopadhyay, M. (2016a). *Mainstreaming gender or “streaming” gender away: Feminists marooned in the development business*. En W. Harcourt (Ed.). *The Palgrave Handbook of Gender and Development* (pp. 77-91). PALGRAVE MACMILLAN.
- Mukhopadhyay, M. (2016b). «Mainstreaming gender or “streaming” gender away» Revisited. (pp. 132-142). PALGRAVE MACMILLAN.
- Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>
- Nieves Rico, M. (2016). *Principales modelos interpretativos de la relación género-medio ambiente*. En V. Vázquez García, M. P. Castañeda Salgado, N. J. Cárcamo Toalá, & A. Santos Tapia (Eds.). *Género y medio ambiente en México. Una antología* (pp. 49-86). México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- ONU Mujeres. (s. f.). *Glosario de Igualdad de Género*. ONU Mujeres - Centro de capacitación. Recuperado 28 de abril de 2021. Disponible en: <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=150&mode=letter>
- Osborne, T., Bellante, L. & von Hedemann, N. (2014). *Indigenous Peoples and REDD+: A Critical Perspective* [Reporte]. Indigenous People's Biocultural Climate Change Assessment Initiative (IPCCA). Disponible en: <https://repository.arizona.edu/handle/10150/605561>
- Palacios-Vázquez, A. L., Pérez-Nasser, E., & Pérez-Olvera, M. A. (2017). Instituciones públicas y relaciones de género en el manejo forestal sustentable, Cintalapa, Chiapas. *Revista mexicana de ciencias agrícolas*. 8 (SPE18), 3785-3797.
- Peach Brown, H. C. (2011). Gender, climate change and REDD+ in the Congo Basin forests of Central Africa. *International Forestry Review*. 13 (2), 163-176.
- Priego Martínez, K. (2002). *Experiencias exitosas en la incorporación de la perspectiva de género en políticas públicas*. Disponible en: <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/libros2009/HQ1240E96.pdf>
- Rantala, S., Hajjar, R. & Skutsch, M. (2014). Multilevel governance for forests and climate change: Learning from Southern Mexico. *Forests*. 5 (12), 3147-3168.
- Rocheleau, D., Thomas-Slayter, B., & Wangari, E. (2004). *Género y ambiente: Una perspectiva de la ecología política feminista*. En V. Vázquez García & M. Velázquez Gutiérrez (Eds.). *Miradas al futuro: Hacia la construcción de sociedades sustentables con equidad de género* (pp. 343-371). México D. F.: UNAM.
- Rubin, G. (1986). El tráfico de mujeres. Notas sobre la «economía política» del sexo. *Nueva Antropología*. VIII (30), 95-145. Disponible en: http://www.lazoblanco.org/wp-content/uploads/2013/08manual/bibliog/material_masculinidades_0320.pdf
- Shapiro-Garza, E. (2020). An Alternative Theorization of Payments for Ecosystem Services from Mexico: Origins and Influence. *Development and Change*. 51 (1), 196-223.
- Špirić, J., Corbera, E., Reyes-García, V., & Porter-Bolland, L. (2016). A Dominant Voice amidst Not Enough People: Analysing the Legitimacy of Mexico's REDD+ Readiness Process. *Forests*. 7 (12), 313.
- Stemler, S. (2000). An overview of content analysis. *Practical Assessment, Research, and Evaluation*. 7.

- Trench, T., Larson, A. M., Libert Amico, A. & Ravikumar, A. (2018). *Análisis de la gobernanza multinivel en México: Lecciones para REDD+ de un estudio sobre cambio de uso del suelo y distribución de beneficios en Chiapas y Yucatán*. México D. F.: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Turnhout, E., Gupta, A., Weatherley-Singh, J., Vijge, M. J., Koning, J. de, Visseren-Hakkers, I. J., Herold, M. & Lederer, M. (2017). Envisioning REDD+ in a post-Paris era: Between evolving expectations and current practice. *WIREs Climate Change*. 8 (1).
- Tyagi, N. & Das, S. (2018). Assessing gender responsiveness of forest policies in India. *Forest Policy and Economics*. 92, 160-168.
- Unceta Satrústegui, K. (2009). Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones. *Carta latinoamericana*. 7, 1-34.
- United Nations. (1995). *Beijing Declaration and Platform for Action: Beijing+5 Political Declaration and Outcome*. Disponible en: https://www2.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/pfa_e_final_web.pdf?la=en&vs=1203
- Vázquez García, V. (2014). Gender mainstreaming en la política ambiental mexicana. Balance y perspectivas. *Sociedades Rurales, Producción y Medio Ambiente*. 14 (28), 17-45.
- Vázquez García, V. (2015). Manejo forestal comunitario, gobernanza y género en Hidalgo, México. *Revista Mexicana de Sociología*. 77 (4), 611-635.
- Vázquez García, V. (2016). *La equidad de género en la política climática. México en el Acuerdo de París*. En J. C. Rueda Abad, C. Gay García & F. Quintana Solórzano (Eds.). *21 Visiones de la COP21. El acuerdo de París. Retos y áreas de oportunidad* (pp. 271-282). México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vázquez-García, V. (2011). Gender mainstreaming y agua: El Programa Nacional Hídrico. *Convergencia*. 18 (56), 111-132.
- z-García, V. & Ortega-Ortega, T. (2016). Gender, local governance and non timber forest products. The use and management of *Satureja macrostema* in Oaxaca's central valleys, Mexico. *Women's Studies International Forum*. 65, 47-52.
- Velázquez Gutiérrez, M. (2003). *Hacia la construcción de la sustentabilidad social: Ambiente, relaciones de género y unidades domésticas*. En E. Tuñón Pablos (Ed.). *Género y medio ambiente* (pp. 79-105). México D. F.: El Colegio de la Frontera Sur : Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales - Plaza y Valdés.
- Wach, E. & Ward, R. (2013). Learning about Qualitative Document Analysis. *IDS Practice Paper In Brief*. 13. Disponible en: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/2989>
- Wesley, J. (2014). *The qualitative analysis of political documents*. En B. Kaal, I. Maks & A. van Elfrinkhof (Eds.). *From text to political positions: Text analysis across disciplines* (pp. 135-159). John Benjamins.
- Westholm, L. & Arora-Jonsson, S. (2015). Defining Solutions, Finding Problems: Deforestation, Gender, and REDD+ in Burkina Faso. *Conservation and Society*. 13 (2), 189.
- Westholm, L. & Arora-Jonsson, S. (2018). What room for politics and change in global climate governance? Addressing gender in co-benefits and safeguards. *Environmental Politics*. 27 (5), 917-938.
- Wittman, A. (2010). Looking local, finding global: Paradoxes of gender mainstreaming in the Scottish Executive. *Review of International Studies*. 36 (1), 51-76.
- Wornell, E. J., Tickamyer, A. R. & Kusujarti, S. (2015). Gender Mainstreaming Principles in Indonesia's REDD+ Program A Document Analysis. *Journal of Sustainable Development*. 8 (8), 159-170.

Avaliação da qualidade de Serviços Públicos: A percepção dos usuários dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)

*Evaluation of the quality of Public Services:
The users' perception of the Centros de Referência
da Assistência Social (CRAS)*

Por Leander Luiz Klein*, Marcelo Gorski de Matos, Breno
Augusto Diniz Pereira*** e Kelmara Mendes Vieira******

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2022.

Fecha de Aceptación: 12 de abril de 2022.

RESUMO

O objetivo do estudo é identificar os aspectos que afetam a percepção sobre a qualidade e satisfação dos serviços prestados nos CRAS. O embasamento teórico foi construído a partir de estudos da área de prestação de serviços e qualidade, com destaque para o modelo Servqual, proposto inicialmente por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988) e

com as devidas adaptações ao setor público. O trabalho, caracterizado como um estudo de caso foi realizado no município de Santiago, no Rio Grande do Sul, Brasil, com aplicação de 510 questionários em 03 CRAS existentes no município. Os resultados demonstram que os CRAS atendem uma população com alta vulnerabilidade social, carente de serviços básicos e com baixa inclusão social. A pesquisa

* Doctor en Administración por la Universidad Federal de Santa María. Correo electrónico: leander.klein@ufsm.br

** Licenciado en Derecho por la Universidad Regional Integrada del Alto Uruguay e das Missões. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de Santa María. Magister en Gestión de Organizaciones Públicas por la Universidad Federal de Santa María. Correo electrónico: marcelopiru22@hotmail.com

*** Doctor en Administración por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Correo electrónico: brenodpereira@gmail.com

**** Doctora en Administración por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Correo electrónico: kelmara@terra.com.br

realizada demonstrou que os CRAS realizam serviços bem avaliados pelos usuários sendo o atendimento, os serviços em si e a aparência as dimensões mais importantes para essa avaliação. Os resultados apontam ainda que os usuários carecem de monitoramento constante, pois muitos, ainda não tem os benefícios sociais, como o Bolsa Família. Apesar da grande quantidade de pessoas com vulnerabilidade social no Brasil, verificou-se ainda quase uma escassez de estudos dessa natureza, indicando a necessidade de maiores aprofundamentos desse tema no campo da Administração Pública.

Palavras chave: *Avaliação dos Usuários, Serviços Públicos, Qualidade dos Serviços, Assistência Social, Vulnerabilidade Social.*

ABSTRACT

The objective of the study is to identify the aspects that affect the perception about the quality and satisfaction of the services provided in the CRAS. The theoretical basis was built based on studies in the area of service provision and quality, with emphasis on the Servqual model, initially proposed by Parasuraman, Zeithaml and Berry (1988) and with appropriate adaptations to the public sector. The work, characterized as a case study was carried out in the municipality of Santiago, in Rio Grande do Sul, Brazil, with the application of 510 questionnaires in 03 CRAS existing in the municipality. The results demonstrate that the CRAS serve a population with high social vulnerability, lacking basic services and with low social inclusion. The research carried out showed that CRAS perform services that are well evaluated by users, with attending, services and appearance being the most important dimensions for this evaluation. The results also point out that users lack constant monitoring, as many do not yet have social benefits, such as Bolsa Família. Despite the large number of people with social vulnerability in Brazil, there was still a shortage of studies of this nature, indicating the need for

further study of this topic in the field of Public Administration.

Keywords: *User's Assessment, Public Services, Quality of Services, Social Assistance, Social Vulnerability.*

Introdução

A política da assistência social está inserida no sistema do bem-estar social brasileiro, juntamente com a previdência social e o direito à saúde, que unidos constituem o denominado tripé da seguridade social. O Brasil apresenta uma crescente no que diz respeito à pobreza, a qual atinge 54,8 milhões de pessoas, sendo que destes, 15,2 milhões vivem abaixo da linha da extrema pobreza (IBGE, 2019).

De acordo com a PNAS (Brasil, 2004), a assistência social deverá ser prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social. Além disso, possui como objetivos, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. A assistência social exerce assim um papel na construção da democracia, na inclusão social e na redução da desigualdade perante os usuários.

No entanto, na prática, a implementação da referida política pública encontra dificuldades e fragilidades. Nos municípios brasileiros, de acordo com informações do Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros (IVS/IPEA, 2018), há fragilidades e carências presentes na sociedade brasileira em diferentes áreas, incluindo pouca efetividade do trabalho social e público nos municípios e em suas comunidades. Entre os pontos fracos está a falta de qualidade no atendimento e na prestação de serviços referentes à assistência social (Moita *et al.*, 2019). Assim, entender a realidade de uma determinada comunidade torna-se essencial para prover a execução adequada de atividades básicas da assistência social, desde o atendimento até a entrega final de um benefício.

Para aperfeiçoar a assistência social e prestar um atendimento de mais qualidade à

população, faz-se necessário averiguar a percepção dos usuários sobre os serviços ofertados (Ocampo *et al.*, 2019). A assistência social é composta por vários setores, e possui nos CRAS - Centros de Referência da Assistência Social - a referência inicial para o atendimento e entendimento das demandas sociais específicas da população. Na esfera municipal, os CRAS são considerados a porta de entrada da assistência social aos usuários de maior vulnerabilidade social, e tem com um dos objetivos, fortalecer a convivência com a família e com a comunidade local (Brasil, 2018).

Neste contexto, há a necessidade de se averiguar a qualidade de serviços percebidos pelos usuários dos CRAS, permitindo às organizações públicas e governos locais o reconhecimento de falhas e oportunidades de melhoria. Diante disso, o objetivo geral desse trabalho é identificar os aspectos que afetam a percepção sobre a qualidade e satisfação dos serviços prestados nos CRAS.

Este artigo avança no estudo de um tema já bastante discutido, mas, o debate e a cobrança em relação à qualidade de serviços no setor público ainda necessitam de estudos que o sustentem. Em uma análise da literatura são quase inexistentes os trabalhos científicos, no Brasil, que buscam avaliar o atendimento junto a população mais carente, como se essa população não fosse importante para a construção de políticas públicas. Santiago, Mendes e Miranda (2013) descrevem que ao se expandir a avaliação de um serviço na visão do cidadão, consegue-se favorecer a humanização na instituição estudada e viabiliza que os gestores conheçam a resposta da comunidade quanto a oferta do serviço (nesse caso, a assistência social). Além disso, a avaliação de programas sociais pode propiciar aos gestores e técnicos uma base confiável de auxílio à tomada de decisões, principalmente na execução de projetos e na classificação de urgências (Holanda, 2006).

1. Avaliação de Serviços Públicos: Conceitos, Características e Métricas

Na administração ou gestão pública, a concepção de serviços se aplica ao atendimento de um cidadão diante de expectativas expressas por ele, e sua avaliação durante a prática e realização do serviço (Paladini, 2008). Inerente a forma como o serviço é prestado e ao atendimento da demanda do cidadão está a satisfação pela prestação desse serviço. Nesse sentido, as organizações públicas podem e devem mudar sua forma de atuação para atender seus “usuários”. Tornarem-se mais eficientes e preocupadas com a qualidade dos serviços prestados é algo necessário para a satisfação dos cidadãos (Trevisan *et al.*, 2009).

A satisfação do usuário/cidadão acontece a partir do momento em que são atendidos seus anseios e necessidades, o que torna suas percepções em relação ao serviço positivas, já que os resultados esperados foram alcançados (Cruz, 2008). Em contraposição, a insatisfação é definida como uma expressão negativa e ocorre a partir do momento em que o usuário se sente insatisfeito ou decepcionado com a prestação de um serviço, o qual não atingiu as expectativas e demandas almejadas (Staniszewska & Henderson, 2004).

Há unanimidade, tanto na academia, como no meio organizacional, que a satisfação é um balizador para a qualidade de serviços e que é possível construir um diferencial mediante a oferta de um serviço de qualidade. Para Anderson e Fornell (1992), a qualidade deve ser vista como o potencial intrínseco aos atributos do produto ou serviço para prover a satisfação final do usuário. Assim sendo, avaliação realizada regularmente é necessária pois as pessoas possuem diferentes padrões de qualidade em diferentes momentos de sua vida e ficam satisfeitos ou não de acordo com suas expectativas (Vasconcelos, 2002).

A qualidade do ponto de vista do usuário pode ser definida pela comparação da percepção do serviço prestado com a expectativa do

serviço desejado. Quando se excede a expectativa, o serviço é percebido com qualidade excepcional, caso não atinja as expectativas, a qualidade do serviço passa a ser inaceitável (Fitzsimmons & Fitzsimmons, 2011). O nível e a consistência da qualidade quase que inteiramente dependem da formação e da motivação das pessoas que fornecem o serviço, do quadro de pessoal bem dimensionado, da boa capacitação profissional e política salarial adequada. Diferentes fatores intrínsecos a prestação do serviço afeta a qualidade do mesmo.

Um dos instrumentos mais tradicionais para medir a qualidade em serviços é a Servqual, o qual tenta captar a satisfação do usuário com base no modelo de falha na qualidade em serviços (Parasuraman, Zeithaml & Berry, 1988; Zeithaml, Parasuraman & Berry, 1990). A escala Servqual foi formulada para que se possa medir as cinco dimensões da qualidade em serviço (confiabilidade, responsabilidade, segurança, empatia e aspectos tangíveis), sendo que essa ferramenta possui uma seção inicial para registrar as expectativas dos usuários para a classe de serviços que está sob análise, seguida de uma segunda seção que registra as percepções do usuário sobre uma determinada organização (Fitzsimmons & Fitzsimmons, 2011).

De maneira específica, de acordo com Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988) e Fitzsimmons e Fitzsimmons (2011), as 5 dimensões podem ser explicadas da seguinte forma:

1. A **confiabilidade** é a capacidade de prestar o serviço prometido com confiança e exatidão, de acordo com o que foi prometido ao usuário;
2. A **responsabilidade** é traçada como disposição para auxiliar os usuários perante o serviço fornecido e prontamente atendê-los; se refere a presteza e avalia o quão rápido a sua empresa consegue prestar seu serviço;
3. A **segurança** é o conhecimento e a cortesia dos funcionários, bem como a capacidade de transmitir confiança e confidencialidade;
4. A **empatia** corresponde a quanto o atendimento ao usuário pode ser personalizado e individualizado de acordo com suas necessidades; e
5. Os **aspectos tangíveis** (ou tangibilidade) envolvem a aparência das instalações físicas, equipamentos, pessoal e materiais para a execução das tarefas que lhe foram propostas.

Ao se avaliar os resultados da Servqual em duas dimensões (serviço esperado e serviço percebido), estes podem ser comparados para se chegar lacunas ou falhas para cada uma das cinco dimensões. Quanto menor a lacuna, mais alta a expectativa de qualidade de serviço (Bateson, 2001).

Deve-se ressaltar que, de maneira geral, os modelos e instrumentos para avaliação da qualidade em serviços estão fundamentados em dimensões genéricas para todos os tipos de serviços, sem considerar as características específicas de cada serviço (Chowdhary & Prakash, 2007; Tinoco, 2011). Isso corrobora a ideia de avaliar e aplicar as ferramentas atuais em situações e contextos diferentes (como por exemplo, serviços públicos prestados pelos CRAS) para obtenção de melhores resultados naquele contexto em particular. Aplicação da Servqual em serviços públicos pode ser verificada em diferentes estudos em distintas áreas, como o setor de serviços educacionais (Tureta *et al.*, 2007), serviços fisioterápicos (Gonçalves *et al.*, 2010), transporte urbano (Sartori *et al.*, 2019), serviços de saúde (Caldeira, 2019; Weiber *et al.*, 2019), entre outros.

2. Método de Trabalho

Para avaliar a qualidade dos serviços prestados pelos CRAS do município de Santiago/RS conforme a percepção dos usuários atendidos, a pesquisa é um método de estudo de caso

único, tendo natureza descritiva e abordagem quantitativa. Gil (2010) afirma que o estudo de caso pode ser único quando se refere a um indivíduo, um grupo ou uma organização, buscando o aprofundamento do conhecimento sobre determinado tema.

A pesquisa descritiva tem por objetivo levantar as opiniões, atitudes e crenças de uma população, como, por exemplo, pesquisas que se propõem a estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos de uma comunidade (Gil, 2008). Segundo Gil (1991), já a pesquisa quantitativa considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. A pesquisa quantitativa será realizada através da escala tipo Likert possibilitando, através das variáveis dimensionais as técnicas estatísticas.

Com o intuito de compreender a forma como os usuários que são acompanhados pelos CRAS avaliam o atendimento a eles disponibilizado, o presente estudo foi realizado nos 03 CRAS, que estão localizados em regiões distintas nos territórios de abrangência (CRAS “Vó Ângela”, CRAS “DelciViero Ruivo” e a Unidade Volante), todos situados no município de Santiago no Estado do Rio Grande do Sul. O público alvo foram os usuários/cidadãos que dispõem das ações desenvolvidas pela Proteção Social Básica através dos CRAS. Ao todo foram entrevistados, através de questionários aplicados por assistentes sociais dos próprios CRAS, um total de 510 pessoas/famílias. Isso representa um total de 65% do total de 780 famílias que são habitualmente atendidas pelos CRAS no município de Santiago/RS.

A primeira parte do questionário foi constituído de questões relativas ao perfil dos respondentes, constando perguntas sobre o sexo, idade, o tempo que utiliza os serviços, a renda familiar mensal, número de pessoas por residência e o nível de escolaridade. Para a elaboração da segunda parte do questionário foi utilizado um modelo adaptado da escala

SERVQUAL desenvolvida por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1998). A escolha da adaptação desse modelo decorre do fato de ser um instrumento consolidado dentro da literatura e de vários estudos ligados à área de qualidade em serviços. No entanto, tendo em vista sua criação ter sido mais direcionada para o setor privado, propõe-se uma adaptação do modelo dada a especificidade desta pesquisa, conforme recomendação de Cronin e Taylor (1992).

A coleta dos dados se deu no mês de julho e agosto de 2019. Para a realização da coleta foi realizada uma reunião geral com a coordenação e com todos os colaboradores de cada CRAS para que recebessem orientações a respeito do trabalho, seus objetivos e sobre como proceder desde a compreensão do questionário até sua distribuição e recolha. Cada gestor do CRAS recebeu um número de questionários correspondente ao número de amostras calculado por bairro, ou seja, 170 questionários por CRAS. Após a realização da coleta dos dados, em posse de todos os questionários, foi procedida a análise dos dados.

Na etapa inicial aplicou-se da estatística descritiva para a apresentação do perfil dos entrevistados e da utilização dos CRAS. A Análise Fatorial Exploratória (AFE) foi utilizada como técnica principal para definir os fatores determinantes da percepção dos usuários quanto ao CRAS. A fim de verificar se a análise fatorial é apropriada para a amostra, foram aplicados o teste de esfericidade de Barlett e o teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO). Para a permanência das variáveis na análise fatorial utilizou-se o critério das comunalidades, uma medida da proporção da variância explicada pelos fatores extraídos (Field, 2009), os valores iguais ou menores que 0,5 indicam que a análise fatorial é insatisfatória para a explicação da correlação de cada par de variáveis consideradas no estudo (Latif, 1994). Para estimação das cargas fatoriais utilizou-se o método dos componentes principais e para extração dos fatores foram utilizados os critérios dos au-

tovalores maiores que 1,0 e porcentagem da variância explicada, e como técnica de rotação utilizou-se a rotação Varimax normalizada.

Para avaliar o nível de confiabilidade dos fatores gerados através da análise fatorial, usou-se o Alpha de Cronbach, o qual verifica a consistência interna entre os múltiplos indicadores de um fator, reportando-se à extensão na qual um mesmo instrumento de medida reproduz resultados coerentes a partir de diversas mensurações (Hair *et al.*, 2009). Segundo a literatura, para que o fator tenha resultados aceitáveis é indicado que seja maior que 0,6, indicando a consistência interna dos fatores (Malhotra, 2011).

A análise de regressão linear múltipla foi utilizada para avaliar a influência dos fatores gerados na análise fatorial na avaliação geral dos CRAS. Também foram incluídas variáveis dummies para sexo (1-Feminino, 0-Masculino), Bolsa Família (1-recebe, 0 -não recebe) e dependentes (1-possui dependentes, 0- não possui) e a variável idade. A estimação foi realizada pelo método dos mínimos quadrados ordinários.

3. Apresentação do Caso: A Assistência Social no Município de Santiago, RS

O CRAS é uma unidade responsável pela oferta de serviços de proteção básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nas áreas de vulnerabilidade e risco social, sendo vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento. Entre as suas atribuições destaca-se: 1. Apoio às famílias e indivíduos na garantia dos seus direitos de cidadania, com ênfase na convivência familiar e comunitária; 2. Serviços continuados de acompanhamento social às famílias; 3. Proteção social proativa, visitando as famílias que estejam em situação de quase-risco; 4. Acolhida para recepção, escuta, orientação e referência.

O Município de Santiago possui três CRAS, sendo dois fixos e um volante. O

CRAS, no geral, tem características e configurações próprias, por exemplo, quando deve ser instalado próximo do local de maior concentração de famílias em alguma situação de fragilidade social, cujos enfrentamentos se fazem por programas, projetos, serviços e benefícios para combater ao máximo possível a pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos (relacionais e de pertencimento social: discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, dentre outras).

O território do atual município de Santiago inscreve-se na chamada zona das Missões, localizada a 440 km da capital Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Possui uma população estimada de 49.425 pessoas (IBGE, 2019), tendo área territorial de 2.414,195 km² e PIB per capita de R\$ 23.542,16.

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Santiago é 0,766, conforme dados de 2010. O município está situado na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,7 e 0,799). Entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,099), seguida por Renda e por Longevidade.

Com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, pelo Governo Federal, trouxe uma nova visão para a gestão municipal. Nesse contexto de valorização de políticas sociais, foi instituído o primeiro CRAS em Santiago, chamado de Vó Ângela, inaugurado em agosto de 2007, localizado no bairro Ana Bonato. Quase dois anos depois, em maio de 2009 o CRAS Delci Viero Ruivo iniciou suas atividades no bairro Missões. Já em julho de 2011 foi implantado no bairro Jardim dos Eucaliptos, o CRAS Volante. Esses CRAS abrangem as regiões mais carentes, hoje, do município e atendem em torno de 780 famílias anualmente.

3.1 Apresentação dos Resultados da Pesquisa de Campo

Foram entrevistados usuários dos três CRAS da cidade de Santiago, município do estado

do Rio Grande do Sul. A Tabela 01 apresenta o perfil dos participantes.

Tabela 01
Perfil dos participantes

Variável	Categorias	Frequência	Percentual
Sexo	Masculino	78	15.29
	Feminino	430	84.31
	Outro	2	0.39
Idade	até 24 anos	92	18.36
	de 25 a 44 anos	144	28.74
	de 45 a 59 anos	126	25.15
	de 60 a 88 anos	139	27.74
Escolaridade	Não Alfabetizado	18	3.56
	Ensino Fundamental Incompleto	235	46.44
	Ensino Fundamental Completo	77	15.22
	Ensino Médio Incompleto	91	17.98
	Ensino Médio Completo	76	15.02
	Outro	9	1.78
Ocupação	Assalariado com carteira de trabalho	16	3.16
	Assalariado sem registro em carteira	22	4.34
	Funcionário Público	12	2.37
	Autônomo Regular	69	13.61
	Empresário	3	0.59
	Free lance/Bico	63	12.43
	Estagiário Aprendiz remunerado	2	0.39
	Dona de casa	99	19.53
	Só Aposentado	84	16.57
	Só Estudante	43	8.48
	Desempregado (à procura de emprego)	55	10.85
	Desempregado (não procura emprego)	7	1.38
	Outra	32	6.31

Variável	Categorias	Frequência	Percentual
Renda	Até 100 reais	31	6.13
	De 101 a 200 reais	27	5.34
	De 201 a 500 reais	60	11.86
	De 501 a 700 reais	49	9.68
	De 701 a 800 reais	33	6.52
	De 801 a 1.000 reais	149	29.45
	De 1.001 a 1.500 reais	86	17.00
	De 1.501 a 2.000 reais	38	7.51
	Acima de 2.000 reais	33	6.52
Estado Civil	Solteiro(a)	186	36.90
	Casado(a)	145	28.77
	União Estável	101	20.04
	Viúvo(a)	52	10.32
	Outro	20	3.97
Dependentes	Sim	260	52.10
	Não	239	47.90

Fonte: Resultados da pesquisa (2020).

A maioria são mulheres adultas jovens (25 a 44) ou adultas (45 a 59), mas também foi entrevistado um percentual significativo de idosos (27,74%). Metade da amostra não é alfabetizada ou possui apenas ensino fundamental incompleto. A ocupação é bastante heterogênea com destaque para do lar, aposentados e autônomos.

No que diz respeito à renda familiar, o maior índice está na faixa de R\$ 801,00 a de R\$ 1.000,00 mensais, correspondendo a 29,5% dos respondentes, já 118 (23,3%) vivem com o teto mensal de no máximo R\$ 500,00, sendo que 11,4% vivem com renda

familiar de até 200 reais, enquanto 86 famílias (17%) têm a renda de R\$ 1.001,00 a R\$ 1.500,00 mensais. Somando todas as famílias que recebem até R\$ 1.000,00 mensais, valor menor ao do salário mínimo nacional, chega-se a 69% do total dos entrevistados. Esses dados em relação à renda demonstram que essas famílias dependem muito do suporte e assistência do Poder Público, justamente por isso que o CRAS está presente nestes territórios. Para um melhor entendimento das fontes de renda questionou-se os entrevistados sobre o trabalho e as fontes de renda (Tabela 02).

Tabela 02
Situação do trabalho e renda

Variável	Categorias	Frequência	Percentual
Quem trabalha	Você	141	29.68
	Seu(a) parceiro(a)	160	33.68
	Você e seu(a) parceiro(a)	75	15.79
	Filhos/Netos	17	3.58
	Você, seu(a) parceiro(a), filhos/netos	11	2.32
	Outras pessoas	71	14.95
Quem contribui com as despesas	Você	166	32.68
	Seu(a) parceiro(a)	150	29.53
	Você e seu(a) parceiro(a)	105	20.67
	Filhos/Netos	10	1.97
	Você, seu(a) parceiro(a), filhos/netos	14	2.76
	Outras pessoas	63	12.40
Recebe Bolsa Família	Sim	145	29.06
	Não	354	70.94

Fonte: Resultados da pesquisa (2020).

Pode-se constatar que em apenas 15,79% das famílias o entrevistado e seu parceiro(a) trabalham, sendo mais comum, o parceiro ser o único trabalhador (33,68%) ou o próprio entrevistado (29,68%). Percentuais semelhantes são observados na contribuição para as despesas, mas com um percentual um pouco mais elevado (32,68%) para o próprio entrevistado. Uma grande parcela dos entrevistados (70,94%) não é beneficiária do programa Bolsa Família.

Em relação ao Bolsa Família, segundo dados do Ministério da Cidadania, em Santiago há 1.283 famílias beneficiárias do programa. Essas famílias equivalem, aproximadamente, a 5,40% da população total do município. No mês de outubro de 2019 foram transferidos R\$ 150.902,00 às famílias do Programa e o benefício médio repassado foi de R\$ 117,62

por família. Esses dados demonstram que menos de 30% das famílias do território que realmente necessitam recebem o Bolsa Família. Ou seja, a cobertura do atendimento do Programa Bolsa Família, no município de Santiago/RS, abrange menos da metade das famílias carentes do município. Dessa forma, a atuação dos CRAS se torna ainda mais importante no auxílio dessa população.

Na sequência buscou-se avaliar a utilização dos CRAS, questionando-se tanto o local onde frequenta quanto o tempo e a frequência de utilização. Identificou-se que a maioria destes entrevistados já frequenta o local a mais de 2 anos e costuma ir ao local mais de 4 vezes no mês. Posteriormente, buscou-se identificar quais os serviços são procurados nestes CRAS (Tabela 03).

Tabela 03
Percentual de utilização dos serviços oferecidos pelos CRAS

Serviços	Percentual de Utilização
Cadastramento e atualização do Cadastro Único	74.10
Grupo do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	50.00
Atividades de caráter não continuado (palestras, reuniões, passeios, etc).	40.20
Atendimento com Assistente Social e acesso a benefícios sociais eventuais (cesta básica, passagens, auxílio funeral, tarifa social, etc).	26.30
Atendimento com Psicóloga (o)	24.70
Serviço de Proteção Integral à Família	17.10
Pedidos de isenção (IPTU, Passe-livre, escritura, pavimentação de rua, certidão de nascimento, carteira de identidade, etc).	10.20
Encaminhamentos de benefícios previdenciários (BPC de idoso, BPC de pessoa com deficiência, auxílio-doença, auxílio-reclusão, aposentadoria, pensão por morte, salário-maternidade, auxílio-acidente, etc).	9.20
Outros encaminhamentos (jurídico, saúde, psiquiátrico, escolar, órgãos de proteção psicológico).	5.70
Outro	0.60

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Em relação aos serviços oferecidos pelo CRAS, o instrumento do Governo federal que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, que é o cadastramento e atualização do Cadastro Único é o mais utilizado (74,1%). O segundo serviço mais utilizado é o do Grupo do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (50,0%), que pode-se exemplificar como oficinas de artesanato, práticas esportivas, grupo de idosos etc. Atividades de caráter não continuado, como participação em palestras e passeios é o terceiro serviço mais utilizado pelos respondentes, com 40,2%.

Pedidos de isenção, como de IPTU, assim como encaminhamentos para o setor jurídico, psiquiátrico, entre outros, apresenta baixa procura, demonstrando que os CRAS necessitam fazer uma melhor divulgação da prestação desses tipos de serviço, que são bem relevantes.

Para avaliar a percepção dos usuários quanto a qualidade do serviço prestado fora elaboradas 23 questões em escala tipo likert. Inicialmente aplicou-se uma análise fatorial exploratória visando melhor identificar a que dimensões tais questões pertenciam. A Tabela 04 apresenta os resultados da fatorial.

Tabela 04
Resultados da análise fatorial exploratória

Fator	Questões	Cargas Fatoriais (Alpha)			Variância
Atendimento	O CRAS possui funcionários que dão atenção especial aos usuários.	0.807			61,60% (0,959)
	O CRAS dá atenção individual para os usuários.	0.807			
	Os usuários do CRAS se sentem seguros com o serviço oferecido. (29)	0.791			
	Os funcionários do CRAS têm conhecimento para orientar os usuários.	0.789			
	Os funcionários do CRAS estão sempre dispostos responder às perguntas dos usuários.	0.788			
	Os funcionários do CRAS são gentis e educados com os usuários.	0.785			
	O comportamento dos funcionários do CRAS aumenta a confiança dos usuários.	0.780			
	Os funcionários do CRAS estão sempre dispostos a orientar os usuários.	0.762			
	Os funcionários do CRAS oferecem um pronto atendimento aos usuários.	0.738			
	Os funcionários do CRAS entendem as necessidades específicas dos usuários.	0.710			
	Os funcionários do CRAS têm como prioridade os usuários.	0.708			
	O CRAS tem horário de funcionamento conveniente para todos os usuários.	0.706			
	Os funcionários orientam os usuários sobre os prazos para conclusão dos serviços.	0.599			

Fator	Questões	Cargas Fatoriais (Alpha)			Variância
Serviços	O CRAS fornece seus serviços no momento em que prometeu fazê-lo.		0.806		6,60% (0,907)
	O CRAS realiza orientações corretas desde o primeiro contato.		0.772		
	Quando um usuário tem um problema, o CRAS demonstra interesse em resolvê-lo.		0.726		
	O CRAS tem registros atualizados e sem erros.		0.722		
	Quando o CRAS promete fazer algo em certo tempo, ele faz. (19)		0.623		
Aparência	O CRAS tem equipamentos modernos, limpos e organizados.			0.828	5,25% (0,848)
	As instalações físicas do CRAS são bonitas.			0.791	
	Os funcionários do CRAS estão bem vestidos e com aparência limpa.			0.735	
	Os materiais associados com o serviço (impressos) são bonitos e interessantes.			0.617	

Fonte: Resultados da pesquisa (2020).

Para verificar a fatorabilidade dos dados foram aplicados os testes KMO e de esfericidade de Bartlett. O Teste KMO, apresentou valor de 0,963, um valor que indica um excelente ajuste dos dados à análise fatorial. Do mesmo modo, o teste de Bartlett (valor 10156,97, GL=231, sig<0,001) rejeitou a hipótese nula, confirmando a fatorabilidade dos dados. Todas as questões foram mantidas no modelo já que apresentaram comunalidade extraída superiores a 0,5.

O primeiro fator, denominado Atendimento, é o mais importante, pois responde por 61,6% da variância extraída. É formado por 13 itens, todos com cargas fatoriais superiores a 0,7, exceto um item. O Atendimento

avalia principalmente como os usuários percebem o atendimento recebido dos servidores públicos. Nesta dimensão, são avaliados diversos aspectos do trabalho do servidor, que englobam desde o seu conhecimento, sua forma de abordagem e tratamento e o nível de atenção dispensado.

O segundo fator representa a avaliação dos serviços que estão sendo oferecidos. Formado por cinco questões que abrangem desde o cumprimento de prazos, a atualização, o fornecimento de orientações corretas e o empenho na solução dos problemas individuais.

O terceiro fator, Aparência, é destinado a avaliação da estrutura física do CRAS, e avalia especialmente as condições do local, em espe-

cial em relação a existência de equipamentos, limpeza e beleza, bem como a aparência dos servidores.

Para um maior detalhamento da impressão dos usuários em relação a cada um destes

fatores foram construídas as tabelas descritivas das questões de cada um dos fatores. A Tabela 05 apresenta os resultados para o fator atendimento.

Tabela 05
Estatísticas descritivas do fator Atendimento

Questões	média	1	2	3	4	5
Os funcionários orientam os usuários sobre os prazos para conclusão dos serviços.	4.70		0.20	3.20	23.20	73.40
Os funcionários do CRAS oferecem um pronto atendimento aos usuários.	4.76		0.20	1.98	19.64	78.17
Os funcionários do CRAS estão sempre dispostos a orientar os usuários.	4.77			1.99	19.28	78.73
Os funcionários do CRAS estão sempre dispostos responder às perguntas dos usuários.	4.77		0.40	2.18	17.46	79.96
O comportamento dos funcionários do CRAS aumenta a confiança dos usuários.	4.78			1.98	18.18	79.84
Os usuários do CRAS se sentem seguros com o serviço oferecido.	4.78		0.20	1.58	17.95	80.28
Os funcionários do CRAS são gentis e educados com os usuários.	4.80	0.20	0.20	0.99	16.40	82.21
Os funcionários do CRAS têm conhecimento para orientar os usuários.	4.76	0.20		1.58	19.96	78.26
O CRAS dá atenção individual para os usuários.	4.77			1.98	19.05	78.97
O CRAS tem horário de funcionamento conveniente para todos os usuários.	4.78	0.20	0.59	1.19	16.83	81.19
O CRAS possui funcionários que dão atenção especial aos usuários.	4.77	0.20	0.20	1.38	18.38	79.84
Os funcionários do CRAS têm como prioridade os usuários.	4.74		0.79	1.98	19.76	77.47
Os funcionários do CRAS entendem as necessidades específicas dos usuários.	4.74		0.20	2.38	20.59	76.83

Nota: 1-Discordo Totalmente, 2-Discordo, 3-indiferente, 4-Concordo, 5-Concordo Totalmente.

Fonte: Resultados da pesquisa (2020).

Todas as questões apresentaram médias iguais ou superiores a 4,74 indicando que os entrevistados tendem a concordar totalmente com as afirmações, o que é confirmado com o alto percentual de respostas na coluna concordo totalmente. Tais resultados indicam que os

CRAS analisados estão prestando um bom atendimento aos usuários. A avaliação dessa dimensão é focada principalmente no trabalho dos servidores, os quais foram bem avaliados pelos usuários. Os resultados para o fator serviços são apresentados na Tabela 06.

Tabela 06

Estatísticas descritivas do fator serviços

Questões	média	1	2	3	4	5
Quando o CRAS promete fazer algo em certo tempo, ele faz.	4.65	0.20		3.16	27.42	69.23
Quando um usuário tem um problema, o CRAS demonstra interesse em resolvê-lo.	4.71	0.20	0.40	2.37	22.53	74.51
O CRAS realiza orientações corretas desde o primeiro contato.	4.65	0.20	0.79	2.76	26.04	70.22
O CRAS fornece seus serviços no momento em que prometeu fazê-lo.	4.67			3.56	25.89	70.55
O CRAS tem registros atualizados e sem erros.	4.66	0.20		3.35	26.43	70.02

Nota: 1-Discordo Totalmente, 2-Discordo, 3-indiferente, 4-Concordo, 5-Concordo Totalmente.

Fonte: Resultados da pesquisa (2020).

Todas as variáveis do fator serviço apresentaram médias iguais ou superiores a 4,65 e em todas as questões a categoria de maior frequência foi “concordo totalmente”, indicando uma alta concordância com as afirmações. Neste sentido os resultados sugerem a adequação dos serviços prestados tanto no que refere a capacidade de entrega dos serviços no momento

prometido quanto no interesse na resolução dos problemas dos usuários. Os aspectos mais operacionais do serviço, como a atualização dos registros e o fornecimento de orientações corretas, também podem ser considerados muito satisfatórios. Finalmente apresenta-se as estatísticas descritivas do fator aparência.

Tabela 07
Estatísticas descritivas do fator Aparência

Questões	média	1	2	3	4	5
O CRAS tem equipamentos modernos, limpos e organizados.	4.46		1.38	6.10	37.99	54.53
As instalações físicas do CRAS são bonitas.	4.47		1.20	6.41	36.47	55.91
Os funcionários do CRAS estão bem vestidos e com aparência limpa.	4.69		0.20	1.78	26.82	71.20
Os materiais associados com o serviço (impressos) são bonitos e interessantes.	4.57		0.40	3.95	33.79	61.86

Nota: 1-Discordo Totalmente, 2-Discordo, 3-indiferente, 4-Concordo, 5-Concordo Totalmente.

Fonte: Resultados da pesquisa (2020).

O fator aparência também apresentou médias altas e a maioria das respostas na categoria concordo totalmente, entretanto com percentuais um pouco inferiores aos demais fatores. As duas questões com avaliações menores foram os referentes a existência de equipamentos modernos, limpos e organizados e à beleza das instalações físicas.

Considerados em conjunto, os três fatores foram muito bem avaliados, indicando que os CRAS analisados possuem uma aparência adequada, prestam bom serviços e seus servidores atendem adequadamente aos usuários. Visando verificar se a avaliação dos usuários é a mesma para os três CRAS pesquisados foi realizada uma análise de variância (Tabela 08).

Tabela 08
Análise de Variância dos fatores segundo os CRAS de atendimento

Fator	Homogeneidade das Variâncias		Teste F Welch	
	Valor	Sig.	Valor	Sig.
Atendimento	22.112	0.000	8.538	0.000
Serviços	5.460	0.005	1.003	0.368
Aparência	15.443	0.000	24.020	0.000

Fonte: Resultados da pesquisa (2020).

O teste de homogeneidade das variâncias rejeitou a hipótese nula para os três fatores, indicando a heterogeneidade das variâncias entre os grupos. Assim foram aplicadas análises de variância robustas, através da utilização do teste F de Welch. Para o fator serviços não foram encontradas diferenças entre os três CRAS.

Já para o fator atendimento, em média, o atendimento no CRAS Vó Angela (4,86) é um pouco melhor do que nos CRAS Delci Viero Ruivo (4,70) e Volante (4,72). O mesmo acontece com o fator aparência em que o CRAS Vó Angela (4,70) supera os CRAS Delci Viero Ruivo (4,56) e Volante (4,37). Apesar

das pequenas diferenças, destaca-se que todos valores indicam concordância dos entrevistados quanto às dimensões, ou seja, demonstram um bom atendimento e aparência dos CRAS.

Finalmente buscou-se avaliar a percepção geral do usuário quanto ao CRAS. Para isso foi solicitado que o entrevistado atribuísse uma nota de zero a dez para o CRAS. A Tabela 09 apresenta a distribuição de frequência dos resultados.

Tabela 09
Distribuição de frequência da avaliação geral do CRAS

Variável	Nota	Frequência	Percentual
Avaliação Geral do CRAS	3	1	0,20
	5	4	0,82
	6	4	0,82
	7	18	3,68
	8	41	8,38
	9	91	18,61
	10	330	67,48

Fonte: Resultados da pesquisa (2020).

A nota máxima (10) foi atribuída por 67,48% dos entrevistados, indicando que os mesmos estão satisfeitos com o atendimento que recebem na instituição. Observa-se ainda que apenas 5,52% dos entrevistados atribuiu nota igual ou inferior a sete. A análise de variância (Test F Welch =6,55, GL=2, Sig=0,002) indicou que o CRAS Vó Angela (média 9,64) tem um desempenho médio estatisticamente superior ao CRAS Delci Viero Ruivo (9,30).

Tais resultados estão em concordância com os resultados obtidos para as três dimensões e em conjunto indicam que os CRAS são bem avaliados no geral e em todas as suas dimensões. Para avaliar melhor essa relação, estimou-se um modelo de regressão de linear múltipla, pelo método dos mínimos quadrados ordinários. A Tabela 10 apresenta os resultados obtidos.

Tabela 10
Resultados da análise de regressão da avaliação geral do CRAS

Variável/Fator	Coeficiente Padronizado	Teste t	
		Valor	Sig.
Atendimento	0.329	5.316	0.000
Serviços	0.114	1.879	0.061
Aparência	0.244	4.957	0.000
Dummy Sexo	0.052	1.368	0.172
Dummy Dependentes	0.061	1.484	0.138
Dummy Bolsa Família	-0.062	-1.496	0.135
Idade	-0.035	-0.905	0.366
R ² ajustado = 0,362			
Anova (F=38,080 sig<0,001)			

Fonte: Resultados da pesquisa (2020).

A variável dependente é a avaliação geral do CRAS e o modelo confirma que as dimensões atendimento e aparência são significativas ao nível de 5%. A dimensão atendimento é a mais importante para a percepção geral do entrevistado, indicando que quanto melhor avaliado o atendimento, maior a nota atribuída na avaliação geral. Do mesmo modo, a aparência também contribui positivamente para a avaliação geral. Por outro lado, o sexo, a idade, o fato de possuir dependentes e de receber o bolsa família não foram significativos.

1.2. Discussão dos Resultados

Descobrir por que os usuários se comportam de certas maneiras e o que valorizam em uma troca de serviços continua sendo um objetivo fundamental para profissionais e acadêmicos. A principal razão para esse interesse contínuo é a crença que, se as tendências motivacionais dos usuários puderem ser explicadas ou entendidas, a organização pública aumenta sua capacidade de projetar e gerenciar uma oferta de serviços bem-sucedida.

Primeiramente ao iniciar uma discussão dos resultados deve-se levar em conta que o modelo utilizado para avaliação dos serviços públicos é um modelo oriundo da administração privada elaborado para avaliar os atendimentos aos clientes. Bem, então, neste caso foram tomados todos os cuidados possíveis, no sentido de aproximá-lo ao ambiente da administração pública. Outro fator que foi levado em conta foi a necessidade de adaptá-lo a realidade pesquisada, com uma linguagem mais próxima aquela vivenciada pelas pessoas que iriam responder o instrumento de pesquisa.

Os resultados apresentam 03 fatores/dimensões principais que explicam a avaliação do serviço prestado pelos CRAS no município de Santiago/RS. Essas 03 dimensões diferem do modelo proposto por Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988) e Fitzsimmons e Fitzsimmons (2011), que expõem 05 dimensões. Todavia, essas 03 dimensões encontradas no presente estudo estão contidas dentro das 05 dimensões expostas pelo modelo dos autores citados. Sendo assim, o modelo demonstrou-

se útil e aplicável também para a mensuração da avaliação dos serviços públicos nos CRAS.

A primeira dimensão encontrada no estudo foi o atendimento. A parte mais importante da prestação de serviços são as pessoas. Sem pessoal bem treinado, bem administrado e motivado, não há prestação de serviços com qualidade. A doutrina do atendimento com base na adequação ao perfil do usuário/cidadão tem um valor imbatível quando agregado aos serviços (Castro, 2018). A personalização do atendimento é peça chave desse processo. A personalização vai além do tratamento pelo nome, mas na postura adequada e adaptada da instituição pública procurando invariavelmente resolver o problema das famílias (Azevedo & Pomeranz, 2004). Para o trabalho com pessoas com alta vulnerabilidade social a qualidade no atendimento está em receber com atenção, ouvir, acolher e servir bem o usuário.

A segunda dimensão encontrada foi os serviços prestados. Pelos dados demonstrados os usuários/cidadãos estão satisfeitos com os serviços prestados pelos CRAS e como eles são prestados. Ressalta-se, no entanto, que valores de importância, no caso do setor público, são os do interesse público, da equidade e da justiça, tornando o serviço público diferente do privado. Assim, observou-se que uma parcela significativa da população carente ainda não tem acesso a programas como o Bolsa Família. Isso reforça a necessidade da ampliação dos serviços prestados pelos CRAS no município de forma a possibilitar uma emancipação das pessoas/famílias permitindo-as assim maior dignidade humana. Nesse sentido, o Programa Bolsa Família visa garantir o compromisso e as responsabilidades das famílias atendidas, representando, assim, a possibilidade de acesso das mesmas aos serviços sociais básicos, possibilitando-as alcançar sua autonomia e a sua inclusão social.

A terceira dimensão refere-se à aparência. Em todo processo de avaliação de serviços a

aparência é uma dimensão importante. No modelo de Parasuraman, Zeithaml e Berry (1988), a aparência aparece na dimensão 5 (aspectos tangíveis). No que se referem aos objetos físicos das instalações, equipamentos, aparência dos funcionários e materiais de comunicação, segundo os dados apresentados na Tabela 07, a percepção dos entrevistados em relação à qualidade do serviço nesta dimensão, obtiveram resultados que ficaram acima das expectativas, não indicando a existência de falhas ou problemas com as instalações, equipamentos e materiais de apoio dos CRAS necessários à prestação de serviço dos funcionários.

Por fim, com relação a avaliação geral dos CRAS observou-se que a avaliação é muito satisfatória. Todavia, ressalta-se que os CRAS representam basicamente a única oportunidade dessa população em ter um acesso aos recursos, muitas vezes, fundamentais a sua sobrevivência. Ou seja, é a parte do Estado que essa população consegue ver e ter acesso. Assim, a avaliação desse tipo de serviço público deve-se se feita em nível global e mais abrangente, com a participação de outros atores e especialistas no processo. Por outro lado, os resultados positivos na avaliação dos usuários é respalda pelo alto grau de frequência desses junto ao órgão público.

Os resultados apresentados neste trabalho são significativos e expõe a necessidade da realização estudos mais pormenorizados sobre o tema e junto a população pesquisada. Os resultados apontam a importância de compreender essa população (grande parte da população brasileira) que ficam a mercê do consumo e assim, não são estudadas pelos modelos de administração habituais. Seus estudos, em grande parte, recaem sobre para as áreas das ciências sociais, serviço social e psicologia. Poucos foram os trabalhos que realmente propuseram estudar com alguma profundidade os modelos de administração pública para essa população, no sentido de melhorar a sua prestação de serviço.

Considerações finais

Uma pesquisa de avaliação dos serviços dos CRAS em Santiago/RS é inédita e representa uma valiosa contribuição para a administração pública municipal no tocante a área de atuação da Secretaria de Desenvolvimento Social, pois traz a visão dos usuários quanto ao atendimento recebido e os serviços disponibilizados, identificando os pontos que apresentaram menores índices, para que os Poderes Executivo e Legislativo procurem soluções, apresentando propostas e projetos com o intuito de aprimorar os seus serviços.

Para tanto a concretização do objetivo proposto no início do trabalho, o primeiro passo foi caracterizar as famílias usuárias dos CRAS de Santiago/RS, onde foi constatada a predominância do sexo feminino na utilização dos serviços (84,3%), a baixa escolaridade dos usuários, sendo que 83,2% dos usuários não concluíram o ensino médio e 46,4% sequer completaram o ensino fundamental. Quanto ao estado civil 56,9% são casados ou estão em união estável, já quanto a ocupação, 19,5% são donas de casa. Também foi verificado que quase $\frac{1}{4}$ das famílias vivem com até meio salário mínimo, restando clara a situação de pobreza vivida por muitas famílias pertencentes aos territórios abrangidos pelos CRAS.

Também foi verificado que na maioria das residências, há relato de apenas um trabalhador na família (63,4%) e 52,1% declararam possuir dependentes. Já 29,1% relataram receber o auxílio do bolsa família, dado que confirma recente análise do Ministério da Cidadania, em que o município está abaixo da metade atendimento do Bolsa Família, pois a cobertura do programa em Santiago é de 50% em relação à estimativa de famílias pobres no município.

Outro dado relevante é que há uma grande variação de idade dos usuários dos CRAS, de 10 a 88 anos, abrangendo quase todas as faixas etárias e com média de idade geral de 45,21 anos, sendo que a média de idade dos usuários

dos CRAS de ambos os sexos é praticamente a mesma. Em relação à assiduidade, a pesquisa apontou que cada usuário vai ao CRAS, em média, aproximadamente 5 dias ao mês, sendo que cerca de 40% dos citou ir 4 vezes ao CRAS no mês, o que confirma a frequência com base nos encontros semanais de oficinas e grupos do CRAS.

O baixo nível de escolaridade dos respondentes (83,2% não concluíram o ensino médio e quase metade não concluiu sequer o ensino fundamental) é um dos aspectos que afetam percepção sobre a qualidade e satisfação dos serviços prestados nos CRAS. A situação de vulnerabilidade social faz com que os usuários sejam muitas vezes dependentes dos CRAS e isso resulta em certo receio para cobrar melhorias dos serviços, pois se imagina que o Poder Público está fazendo um favor em ajudá-los.

Em síntese, este estudo trouxe sob a ótica do usuário do CRAS em relação à prestação dos serviços públicos. Verificou-se que na visão dos usuários o serviço é bem avaliado, porém foram feitos apontamentos pontuais que os gestores públicos devem observar para poder melhorar a aplicação das políticas públicas no âmbito dos CRAS. Portanto, acredita-se que as propostas já apresentadas após a pesquisa são extremamente relevantes para o aprimoramento e ampliação do trabalho nos CRAS.

Esse trabalho, focado na avaliação dos serviços dos CRAS procurou dar sua parcela de contribuição ao complexo processo de construção da PNAS, de forma que se valorizem as demandas e perspectivas das famílias atendidas. A valorização da visão dos usuários constitui-se, sem sombra de dúvidas, em um aspecto salutar nesse processo e ajuda a nortear as ações da Administração Municipal.

Esta pesquisa teve como limitações as populações utilizadas, que foram restritas aos usuários dos CRAS do Município de Santiago/RS. Portanto, os resultados gerados são exclusivos desta pesquisa, não podem ser generalizados para CRAS de outras cidades.

Para estudos futuros, recomenda-se a reaplicação da metodologia adotada neste estudo em outros CRAS do Rio Grande do Sul e do Brasil para uma compreensão mais ampla da temática estudada e para que seja feita uma comparação dos resultados com este trabalho. Também, sugere-se que sejam aplicados mais questionários em diversas áreas de atuação da Administração Pública, objetivando uma gestão mais eficiente e focada nas vontades dos usuários dos serviços.

Referências bibliográficas

- Azevedo, A. & Pomeranz, R. (2004). *Marketing de Resultados*. São Paulo: M. Books.
- Brasil (2018). *Centro de Referência de Assistência Social - CRAS*. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2011/10/conheca-o-centro-de-referencia-de-assistencia-social>. Acesso em: 28 de dezembro de 2018.
- Brasil (2019). *Constituição Federal*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.
- Brasil (2018). *Política Nacional de Assistência Social - PNAS*. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 27 de dezembro de 2018.
- Caldeira, A. C. G. (2019). *Avaliação da qualidade dos serviços de saúde através do modelo SERVQUAL*. Dissertação de Mestrado. Mestrado em Gestão de Serviço e da Tecnologia, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, Portugal.
- Carvalho, M. S. M. V. & Tonet, H. C. (1994). Qualidade na administração pública. *Revista de Administração Pública*. 28 (2), 137-152.
- Castro, E. A. (2018). A Importância da Qualidade do Atendimento na Prestação de Serviços no Setor Público. *Id on Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia*. 12 (41), 470-484.
- Chowdhary, N., & Prakash, M. (2007). Prioritizing service quality dimensions. *Managing Service Quality*. 17 (5), 493-509.
- Corrêa, H. L. & Caon, M. (2002). *Gestão de serviços: lucratividade por meio de operações e de satisfação dos clientes*. São Paulo: Editora Atlas.
- Corrêa, R. A. A. (1993). Qualidade de vida, qualidade do trabalho, qualidade do atendimento público e competitividade. *Revista de Administração Pública*. 27 (1), 113-123.
- Coutinho, L. G., & Ferraz J. C. F. (1994). *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Campinas. SP: Papirus.
- Cronin, J. J., & Taylor, S. A. (1992). Measuring Service Quality: a reexamination and extension. *Journal of Marketing*. 56 (3), 55-68.
- Ferreira, R. A. (2009). Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação. In.: Congresso Internacional del CLAD, 14, 2009, Salvador - Bahia. *Anais...* Salvador- Bahia.
- Field, A. (2009). *Descobrimos a estatística usando o SPSS-2*. Porto Alegre: Bookman.
- Fitzsimmons, J. A., & Fitzsimmons, M. J. (2011). *Administração de Serviço: operações, estratégias e tecnologia de informação*. Porto Alegre: Bookman.
- Hair, J. F., Babin, B., Money, A. H., & Samouel, P. (2009). *Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração*. Porto Alegre: Bookman.
- Heskett, J. L. (1986). *Managing in the service economy*. Boston: Harvard Business School Press.
- Holanda, N. (2011). Avaliação de programas: conceitos básicos sobre avaliação "ex post". Org. Rosilane R. *Avaliação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) em município da região metropolitana de Fortaleza*. Fortaleza: ABC.
- IBGE (2019). *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home>- Acesso em 26 de novembro de 2019.
- Inojosa, R. M., & Farran, N. (1994). Qualidade em serviços públicos: um caso de mudança.

- Revista de Administração Pública.* 28 (4), 76-96.
- IVS/IPEA (2018). *Atlas da Vulnerabilidade Social*. Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>. Acesso em: 27 de dezembro de 2018.
- Kotler, P., & Keller, K. L. (2006). *Administração de marketing*. São Paulo: Pearson Prentice Hall.
- Latif, S. A. (1994). A análise fatorial auxiliando a resolução de um problema real de pesquisa de marketing. *Caderno de Pesquisas em Administração.* 24 (2), 2-20.
- Malhotra, N. K. (2011). *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. Porto Alegre: Bookman.
- Moita, G. F., Barbosa, A. C. Q., & Raposo, V. M. R. (2019). Quality Saúde - uma adaptação transcultural multicêntrica dos constructos da escala Servqual de satisfação para o SUS, por translação de conhecimento de especialistas e usuários. *Revista do Serviço Público.* 70 (2), 325-364.
- Ocampo, L., Bongo, M., Alinsub, J., Casul, R., Enquig, G., Luar, M. & Panuncillon, N. (2019). Public service quality evaluation with SERVQUAL and AHP-TOPSIS: A case of Philippine government agencies. *Socio-Economic Planning Sciences Public service quality evaluation with SERVQUAL and AHP-TOPSIS: A case of Philippine government agencies. Socio-Economic Planning Sciences.* 68, 100604.
- Paladini, E. P. (2008). *Gestão da qualidade: gestão e prática*. São Paulo: Atlas.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A. & Berry, L. L. (1985). A conceptual-model of service quality and its implications for future-research. *Journal of Marketing.* 49 (4), 41-50.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A. & Berry, L. L. (1988). Servqual: a multiple-item scale for measuring consumer perceptions of service quality. *Journal of Retailing.* 64 (1), 12-40.
- Santiago, R. F., Mendes, A. C. G. & Miranda, G. M. D. (2013). Qualidade no atendimento nas unidades de saúde na família no município de Recife: a percepção dos usuários. *Ciência e saúde coletiva.* 18 (1), 35-44.
- Sartori, A., De Carvalho V., A. N., De Oliveira, R., De Siqueira, R. N., Moraes, F., Botelho, M. P. & Stellato, D. S. (2019). Avaliação dos serviços de transporte urbano prestados por um aplicativo nas cidades de Cuiabá e Várzea Grande-MT através do método servqual. *Brazilian Journal of Development.* 5 (11), 244-263.
- Tinoco, M. A. C. (2011). *Proposta de modelos ampliados para a satisfação de clientes de serviços*. 2011. Tese de doutorado - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Engenharia. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Porto Alegre - RS.
- Trevisan, R., Löbler, M. L., Visentini, M. S. & Bobsin, D. (2009). Satisfação dos Usuários de Serviços Públicos Municipais: Construção e Validação de um Instrumento. *Revista Ciências Administrativas.* 15 (1), 262-281.
- Tureta, C., Rosa, A. R., Oliveira, V. C. S. & Antonialli, L. M. (2007). Avaliação Crítica de Serviços Educacionais: o Emprego do Modelo Servqual, *Revista de Gestão USP.* 14 (4), 33-45.
- Weiber, C. A. W. J. A., Marchetti, R. Z. M. Z., Scheuer, L. S. L., & Leite, A. C. L. C. (2019). Estratégias de Marketing: uma avaliação dos serviços de saúde. *Caderno Profissional de Marketing.* 7 (1), 134-151.
- Zeithaml, V. A., Parasuraman, A. & Berry, L. L. (1990). *Delivering service quality*. New York: Free Press.

Políticas Educativas de uso de TIC en la Argentina durante las dos últimas décadas (2010 - 2018)

Educational Policies for the use of ICT in Argentina during the last two decades (2010 - 2018)

Por Luciana Tourn*

Fecha de Recepción: 29 de enero de 2022.

Fecha de Aceptación: 09 de abril de 2022.

RESUMEN

Durante las dos últimas décadas de los años dos mil en la Argentina, se han sucedido programas educativos de uso de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC). En esta producción abordamos el Programa Conectar Igualdad (PCI) y el Plan Aprender Conectados (PAC) desde una analítica discursiva, siguiendo los aportes del Análisis Político de Discurso (APD) en la línea de los desarrollos de Laclau y Mouffe y los aportes de Buenfil Burgos, entre otros. En tal sentido, reconstruimos los programas y planes de uso de TIC a partir de las nociones de lo político, la política y las políticas, siguiendo la distinción de Treviño Ronzón, valiéndonos de las superficies textuales de documentos, resoluciones, decre-

tos, entre otras fuentes, para reconocer los significantes privilegiados mediante los cuales se identifican dichos programas como políticas educativas de acceso, uso y apropiación social de las TIC.

Palabras clave: *Análisis Político de Discurso, Programa Conectar Igualdad, Plan Aprender Conectados.*

ABSTRACT

During the last two decades of the two thousand years in Argentina, there have been educational programs for the use of information and communication technologies (ICT). In this production we approach the Conectar Igualdad Program (PCI) and the Aprender Conectados Plan (PAC) from a discursive

* Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Entre Ríos. Magister en Procesos Educativos mediados por Tecnologías por la Universidad Nacional de Córdoba. Correo electrónico: lucianatourn@hotmail.com.ar

analytic, following the contributions of the Political Discourse Analysis (APD) in line with the developments of Laclau and Mouffe and the contributions of Buenfil Burgos, among others. In this sense, we reconstruct the programs and plans for the use of ICT from the notions of politics, political and policies, following the distinction of Treviño Ronzón, using the textual surfaces of documents, resolutions, decrees, among other sources, to recognize the privileged signifiers through which these programs are identified as educational policies for access, use and social appropriation of ICT.

Keywords: *Political Discourse Analysis, Conectar Igualdad Program, Aprender Conectados Plan.*

Introducción

Durante las dos últimas décadas de los años dos mil en la Argentina, se han sucedido programas educativos de uso de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), como el Programa Conectar Igualdad (PCI) en el año 2010 y el Plan Aprender Conectados (PAC) durante 2018.

En este artículo de investigación nos proponemos el análisis de dichos programas educativos, desde una perspectiva de indagación centrada en la dimensión de lo político, en la línea de la Teoría de Discurso (TD) (Laclau y Mouffe, 1987) y el Análisis Político de Discurso (APD) (Buenfil Burgos, 1993, 2019). Desde esta analítica, siguiendo los aportes de Treviño Ronzón (2018), establecemos ciertas diferencias respecto de las nociones de lo político, la política y las políticas. Lo político, permite analizar mediante la comprensión de mecanismos de inclusión y exclusión, la configuración de sentidos del discurso sobre el cual se construyen las políticas; la política presupone espacios y prácticas de poder y lucha, en donde se despliegan no sólo relaciones de articulación y antagonismos sino también sistemas de valores, aspiraciones e intereses.

Por último, las políticas, constituyen el mecanismo sobre las cuales se intenta gestionar y organizar ciertas intenciones, como estrategias de intervención sobre la realidad.

En este marco, para el análisis del discurso sobre el cual se dota de sentido a las políticas educativas de uso de TIC, consideramos por un lado, las superficies textuales del Decreto N°459 del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), que crea el PCI, junto con la Resolución N° 123 del Consejo Federal de Educación (CFE), para su implementación, y por otro lado, el Decreto N° 386 PEN del año 2018, mediante el cual se crea el PAC y los documentos que forman parte de la colección Marco Pedagógico Aprender Conectados.

El tratamiento metodológico, que conforman el referente empírico (Buenfil Burgos, 2012), recupera aportes de autores inscriptos en la analítica discursiva. En primer lugar, de acuerdo con Howarth (2005), el trabajo con textos legales y documentales nos enfrenta a decisiones para delimitar el corpus, pudiendo éste asumir inicialmente un carácter exhaustivo y posteriormente, durante el proceso de análisis, incluir otros textos en función de las marcas presentes en las superficies textuales de los de referencia. En segundo término, conforme los aportes de Cruz Pineda (2019), comprendemos que todo texto es la resultante de producciones de sentido, en el cual circulan y se diseminan los rasgos distintivos o regularidades (Foucault, 1999) de las configuraciones discursivas en las que se inscribe.

Los documentos y normativas que expresan las políticas educativas, junto con otras unidades significantes en la investigación educativa, constituyen textos que exhiben múltiples huellas en sus superficies (Cruz Pineda, 2008), las cuales representan, en términos de lo político, inclusiones y exclusiones. El análisis a partir de textos legales en educación representa, desde los aportes de Giovine y Suasnábar (2012), una tecnología de poder político, que supera la visión tradicional con

centralidad en los aspectos jurídico legales, para centrarse en los mecanismos mediante los cuales se construyen sentidos y representaciones acerca de los sistemas educativos.

En este sentido, siguiendo los aportes de Buenfil Burgos (1992) comprendemos las políticas educativas como sistemas de significados (discursos) que son producidos y planeados desde un determinado contexto histórico, siendo el resultado de una articulación que puede ser hegemónica o no, que intentan ordenar un espacio social. De esta manera, la puesta en acto de una determinada política educativa, implica orientaciones identitarias que se normativizan en documentos, resoluciones, programas, planes de estudio, etc.

En cuanto a la organización de esta producción, se estructura en cuatro apartados, en primer término, una aproximación al estado de la discusión respecto de los programas educativos de uso de las TIC en la Argentina en las dos últimas décadas de los años dos mil, para luego plantear la perspectiva de análisis que se propone en este artículo. En segundo lugar, se aborda el PCI y el PAC respectivamente, procurando reconocer en la superficie discursiva de los textos de implementación, la política, las políticas y lo político, identificando los significantes privilegiados mediante los cuales se les confiere una determinada identidad. En tercer lugar, realizaremos algunas reflexiones acerca de los matices de estas políticas educativas desde su configuración discursiva, en sus procesos más sutiles de construcción.

Antecedentes

En este apartado, nos proponemos realizar una aproximación al estado de la discusión acerca del análisis de los programas educativos de uso de TIC, como el PCI y PAC. En segundo lugar, presentamos las principales categorías teóricas en la línea de la TD y el APD, que forman parte del aparato de lectura de dichos programas. En tal sentido, existen trabajos de autores argentinos que analizan las

construcciones políticas y antropológicas mediante las cuales, estos programas, identifican a los estudiantes; como políticas públicas educativas que marcan una transición respecto de los proyectos de país que representan y en relación a sus limitantes como políticas públicas de innovación en el campo educativo.

En cuanto a las identificaciones de los estudiantes, Sar (2019) analiza las concepciones políticas y antropológicas del PCI y del PAC, mediante las cuales se construyen sentidos respecto de sus destinatarios. En el caso del PCI, la distribución de equipamientos tecnológicos para la enseñanza, identifica a los estudiantes como sujetos tecnológicos, situándolos en una condición de igualdad de derechos y de oportunidades. En cambio, el PAC, los identifica como objetos de aprendizaje, receptores de contenido, con un acceso limitado a las tecnologías.

Por su parte, Torres (2019) investiga acerca de las continuidades, ausencias y rupturas entre el PCI y el PAC, como políticas públicas de innovación en educación. Dicho análisis se basa en tres aspectos, en primer lugar, la falta de un diagnóstico previo sobre los conocimientos, usos y prácticas mediadas por tecnología de parte de las comunidades educativas, en segundo lugar, la implicancia axiológica que supone la transferencia de tecnología y modos culturales de los centros de poder a la sociedad. Y en tercer lugar, la importancia del contexto socioeconómico, histórico y político en el que se implementan estas políticas educativas.

Finalmente, Quintana y Mamani (2020) analizan el PCI y el PAC desde las voces de los diferentes actores territoriales y escolares. Se proponen reconstruir las configuraciones de sentido, a partir del análisis de la dimensión programática de las políticas públicas educativas, mediante las cuales se tensionan modelos educativos y proyectos políticos diferentes de país.

Este artículo de investigación a diferencia de los trabajos reseñados anteriormente, siguiendo los aportes de la TD y el APD, aborda los significantes privilegiados mediante los cuales se dota de una identidad de sentido a los programas educativos de uso de TIC en la Argentina. La importancia de esta analítica discursiva, radica en la posibilidad que ofrece siguiendo los aportes de Torfing (1998) de hacer un recuento acerca de la organización de lo social en "totalidades" relacionales de secuencias significantes, de la recomposición contingente de tales totalidades, y la lógica de negatividad que impide la clausura de cualquier horizonte social.

Desde los aportes de Buenfil Burgos (2011), entendemos el discurso de los programas educativos de uso de TIC como una configuración discursiva que involucra una relación significativa, de carácter relacional (diferencial, oposicional), abierto (incompleto) y precario (temporal), producido y amenazado desde una exterioridad, que al mismo tiempo que lo identifica y demarca, lo constituye y afirma diferencialmente.

En este entramado discursivo, comprendemos la identidad como una construcción relacional que se define dentro de un contexto específico, en un tejido argumental articulando diversos significados que al mismo tiempo que los identifica y constituye, los diferencia como políticas educativas.

En el marco de lo establecido en la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) (CN, 2006), en su artículo N° 100 se explicita, que el PEN fijará la política y desarrollará las propuestas educativas de uso de TIC y los medios masivos de comunicación. En este sentido, los gobiernos sucedidos durante las dos últimas décadas de los años dos mil, han creado e implementado diferentes programas educativos, como el PCI y el PAC.

La importancia de recuperar la noción de lo político en dichos programas, desde los aportes de la TD y APD, posibilitará el estu-

dio de la política educativa de uso de TIC, superando la mirada gerencialista, administrativa, procedimentales de las políticas educativas, planteando otro análisis, que nos permitirá corrernos de la mirada instrumental, para poder concebirlas desde una dimensión cultural y comunicacional.

Programa Conectar Igualdad como inclusión digital y apropiación educativa

En el año 2010, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, se crea mediante Decreto n° 459 PEN (PEN, 2010a), el PCI como política educativa de inclusión digital, en el marco del Modelo Educativo 1 a 1, a través del cual se entregaron alrededor de seis millones de *netbook*. Esta política, se configura en una articulación interministerial, a partir de acuerdos con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de proporcionar una computadora a estudiantes y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD), y capacitar a los docentes en el uso de la herramienta, para la elaboración de propuestas educativas.

Esta política intenta establecer un orden social articulado al sentido de inclusión en el ámbito educativo, para hacer efectiva la inclusión digital y el derecho a la igualdad, frente a la desigualdad en el acceso, conocimiento y apropiación de TIC. Reconoce a la educación y al conocimiento como un bien público y como un derecho personal y social, que el Estado Nacional debe garantizar en su carácter de igualdad, gratuidad y equidad, a través estrategias pedagógicas, asignación de recursos y políticas universales. Se configura un modelo estatal hegemónico, protagonista e inversor de infraestructura tecnológica, comprendiendo la integración de las TIC en educación, a partir de su incorporación tanto en el *currículum* escolar, como en la formación docente (Rueda Ortiz y Franco Avellaneda, 2018).

En el documento de implementación del PCI, *“Las políticas de inclusión digital educativa. El Programa Conectar Igualdad”*, aprobado mediante Resolución n° 123 del Consejo Federal de Educación (CFE, 2010), se definen, por un lado, las finalidades del programa y por otro, las líneas políticas de integración federal de TIC y los componentes que lo configuran como estrategia educativa.

Las finalidades del programa (CFE, 2010: 22-24), se definen alrededor de significados de revalorización de la escuela pública, la inclusión digital, la participación de los estudiantes, el impacto social de políticas universales de inclusión educativa para reducir las brechas de alfabetización digital, dado que la inclusión de los sectores más desfavorecidos se representa no sólo como un problema económico sino también político, pedagógico y cultural. En cuanto a las líneas políticas de integración federal de TIC (CFE, 2010: 7-13), se establecen criterios prioritarios, que se configuran a partir de sentidos que se asientan en torno a la equidad e inclusión, calidad de la enseñanza y aprendizaje, formación ciudadana e innovación.

En este sentido, para que la integración pedagógica de las TIC represente una oportunidad de inclusión social, debe ser significativa en el contexto escolar; a través de propuestas de enseñanza y aprendizaje, desde una perspectiva multimedial en todos los niveles y modalidades de la educación obligatoria y en la formación docente. Al mismo tiempo, articulada a una formación de la ciudadanía, dado el impacto de las TIC en la configuración del entorno material y simbólico de la población, que es preciso abordar desde una dimensión ética en los procesos educativos. Del mismo modo, la innovación desde una perspectiva pedagógica de las prácticas docentes para generar nuevos proyectos y programas que incidan en los aspectos curriculares, estrategias de enseñanza y aprendizaje, modelos didácticos,

dinámicas del aula y en las formas de organización institucional.

Las políticas, como condiciones de posibilidad, mediante las cuales se intenta organizar y gestionar las pretensiones de la política del PCI, se articulan en primer lugar, a la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social dado que su implementación, significó el incremento, en un 30%, de los inscriptos en el Nivel Secundario de establecimientos educativos públicos (PEN, 2009). En segundo lugar, al Plan de Inclusión Educativa, aprobado por Resolución N° 24 del Ministerio de Educación Nacional (MEN) en el año 2010, que se establece como prioridad, la incorporación de las TIC, extendiendo la cobertura de equipamiento informático y multimedial en las escuelas públicas de todo el país (MEN, 2010: 5).

El PCI, además, se presenta como una articulación interministerial inédita de distribución de tareas, a través de la configuración de un Comité Ejecutivo, presidido por el Director Ejecutivo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) e integrado por un representante de los siguientes ministerios: Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Educación, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y de la Administración de la Seguridad Social.

En dicha distribución, el ANSES fue la encargada no sólo de la administración financiera del PCI, sino también de las especificaciones del Hardware y Software para cada *netbook* siendo Microsoft para los primeros lotes y a partir del año 2012, se incorpora Huayra GNU/Linux de acceso libre y nacional, desarrollada por Educ.ar Sociedad del Estado (Educ.ar S.E). Cada equipo contaba con la instalación de diversos softwares para uso pedagógico¹.

1 Las *netbooks* distribuidas por el PCI, contaban con la instalación de los siguientes soft-

En cuanto a la logística, fue la responsable de los pliegos de contratación para la instalación de los pisos tecnológicos y la distribución de las *netbooks* a las escuelas. La instalación del piso tecnológico², se realizaron mediante firma de convenios con universidades nacionales como la Universidad Tecnológica Nacional a través de sus facultades regionales y la Universidad Nacional de San Martín (Fontdevila, 2015) y con la participación de empresas privadas (Auditoria General de la Nación, 2016). Respecto a la distribución del equipamiento a las escuelas del país, se coordinaron las entregas a través del Correo Argentino y la empresa OCA.

Por su parte, la Jefatura de Gabinete de Ministros, a través de la Secretaría de Tecnología de Gestión, estuvo a cargo de la seguridad física y lógica del equipamiento, relacionada con los problemas de seguridad informática, como la instalación de antivirus, producción

de software antirrobo, filtros para contenidos violentos y pornográficos (Larrouqué, 2018).

El MEN se encargó, por un lado, de la planificación en diversas etapas, del mapa de distribución de acuerdo a la nómina de las escuelas del país. Por otro lado, de la creación de contenidos y la formación docente, a partir de convenios celebrados con las provincias.

El organismo encargado del desarrollo de los contenidos digitales, fue Edu.ar S.E; según lo establecido en la LEN, a través del Portal Educativo de la Nación, que llegó a contar con un banco de 75.000 objetos de aprendizajes (Larrouqué, 2018). También se crearon seis escritorios³ con propuestas de inclusión educativa de TIC, según los destinatarios y modalidades del sistema educativo, los cuales se instalaron en cada *netbook*.

En cuanto a la formación docente, mediante Convenio Marco con la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, Ciencia y Cultura (OEI), en el año 2010 se comenzó a dictar el Curso Básico “Aproximándonos al mundo digital en un modelo 1 a 1”, propuesta educativa de apropiación digital destinado a docentes y declarado de interés educativo por la Secretaría de Educación (SE), mediante Resolución N° 101 en el año 2011. (OEI, Informe 2011).

Durante el año 2011, se llevó a cabo el Primer Congreso Internacional de Inclusión Digital Educativa, destinado a docentes, di-

wares libres pedagógicos: Kokori, Avogadro, Bkchem, Force pad, Celestia, Cronos, Trafico de Fauna, Programa 2Mp, Eqtalab, Modellus, Máxima, Microsoft Math, SciLab, GeoGebra, Etoys, Pilas Engine, Alice, Python 3.4.0, Kodu, Scratch, Mi Escritorio, CmapTools, GanttProject, Audacity, GIMP 2, Avidemux 2.6, LabCamera / Media Camera, Irfanview 4.37, VLC, Windows Movie Maker, Mozilla Firefox, NET Framework, 7Zip, DirectX, Flash plugin, Intel HDD Protection, Intel LabCam, Intel On Screen Display, Java, Windows Defender, Adobe PDF reader, Libre Office, Microsoft Office, Calibre, PDF Architect, Foxit Reader, PDF Creator, Balabolka y NVDA (Auditoria General de la Nación, 2016)

- 2 El piso tecnológico comprende la instalación de Red Intranet compuesta por un RACK, al que se conectan los Puntos de acceso inalámbrico (Access Point -AP) interconectando los equipos.

-
- 3 Los escritorios adaptados fueron: 1) Escritorio del Docente, con propuestas pedagógicas y didácticas. 2) Escritorio del Alumno, con recursos, actividades, videos y juegos. 3) Escritorio para la modalidad de Educación Especial, con *software* específico y tecnologías adaptadas. 4) Escritorio de Escuelas Rurales y Escritorio de Escuelas Domiciliarias. 5) Escritorio de Familias, con guías de usos para padres y abuelos. 6) Escritorio de Escuelas Hospitalarias, Escritorio Intercultural Bilingüe.

rectivos, investigadores y a la comunidad educativa en general. El mismo, comprendió tres ejes temáticos: Prácticas Educativas, Políticas Educativas y Tecnología y Cultura, respecto de la implementación de las TIC en las escuelas. Del mismo modo, el año 2012, se realizó un ciclo de cinco Congresos Regionales del PCI⁴, declarados de interés educativo nacional mediante Resolución N° 393 SE, con el objetivo de visibilizar el impacto del mismo, para el análisis y reflexión junto a los docentes y directivos respecto de las TIC, a partir de la socialización de experiencias y proyectos educativos. Para los estudiantes, se sumó la propuesta Festival Conectar, con talleres multidisciplinares y actividades vinculadas al uso creativo de las tecnologías en el arte y producción multimedia, robótica y programación.

En el año 2012, se crea la Especialización del Nivel Superior en Educación y TIC, aprobado por Resolución N° 856 MEN (MEN, 2012a), con el propósito de brindar un espacio de formación académica, para fortalecer las prácticas institucionales a partir de la inclusión de TIC en la tarea educativa. Dicho trayecto se planteó de manera gratuita, bajo un formato semipresencial de dos años de duración, para docentes de educación secundaria, modalidad especial y formación docente.

4 El ciclo de cinco Congresos Regionales del PCI se desarrolló durante el año 2012, en el mes de junio se realizó en primer encuentro en la provincia de Jujuy, destinado para la Región NOA. El segundo encuentro se realizó en la provincia de Chaco, destinado a la Región NEA. El tercer y cuarto encuentro se realizó en el mes de octubre, en la provincia de Mendoza destinado a la Región Cuyo y en Comodoro Rivadavia para la Región Patagonia. El quinto encuentro se llevó a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante el mes de noviembre, destinado a la Región Centro.

En el mismo año, comenzó a implementarse el Programa Nacional Primaria Digital, mediante el cual se distribuyeron Aulas Digitales Móviles (ADM) que incluyen *netbook* para los estudiantes y docentes, provistas con contenido pedagógico por área en el Entorno Multimedial Calesita, el cual comprende por un lado, recursos de medios nacionales como Canal Encuentro, Paka Paka y, por otro, los producidos desde la Direcciones Nacionales de Información de la Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) junto con la de Gestión Educativa del MEN.

Con el propósito de evaluar el cumplimiento de los objetivos de esta política educativa y conocer sus efectos en el aula, instituciones, sujetos y comunidades, se firmó el Convenio N° 375 Marco de Cooperación entre el MEN, la OEI y quince Universidades Nacionales (MEN, 2012b)⁵. Los estudios evaluativos⁶, se realizaron en dos etapas, la primera en el año 2011 y la segunda en el 2012.

5 Las Universidades que firmaron el convenio Marco de Cooperación fueron : Universidad Nacional Arturo Jaureche, Universidad Nacional de Avellaneda, Universidad Nacional de Cuyo, Universidad Nacional de Entre Ríos, Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de Jujuy, Universidad Nacional San Juan Bosco, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Misiones, Universidad Nacional de Río Cuarto, Universidad Nacional de Río Negro, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de Villa María, Universidad Nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires y la Universidad Nacional del Chaco Austral.

6 Los informes de evaluación realizados en el marco del Convenio de Cooperación entre el MEN, OEI y las Universidades fueron: En el año 2011, "Informe de avance de resultados 2010. Evaluación y seguimiento del PCI",

Con la aprobación del Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 (Resolución N° 188 CFE), durante el año 2012, la inclusión de TIC para la enseñanza y el aprendizaje se profundizan en líneas de acción educativa, dando continuidad a las acciones formativas del PCI, en colaboración con Educ.ar SE y Canal Encuentro.

Como parte de la estrategia educativa, el Comité Ejecutivo del PCI en convenio con el MEN y los Gobernadores, a través de sus autoridades educativas en el ámbito de CFE (CFE, 2010: 37), incorpora la figura de Referente Técnico Institucional, encargado de las tareas de administración y conservación de la red escolar, la infraestructura de conectividad, asociación de los certificados de seguridad de las netbooks, atención a los reclamos de alumnos y docentes, entre otras funciones.

Durante el año 2015, mediante Resolución N° 244 CFE (CFE, 2015a), se aprueba el documento *Intensificación de uso de TIC en las escuelas para mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Temas año 2015*, para establecer las prioridades de manera conjunta entre el MEN y las jurisdicciones. En el mismo, se presentan los ejes prioritarios del Plan de Inclusión Digital Educativa (PNIDE), remarcando la continuidad de las acciones ya realizadas por el PCI, en materia de formación y distribución de equipamiento, y la incorporación de propuestas de programación y robótica. En este sentido, mediante Resolución

N° 263 CFE del mismo año, se establece la enseñanza y el aprendizaje de la Programación como contenido estratégico para el desarrollo económico y social del Estado Nacional y la creación de la Red de Escuelas que Programan, para nuclear las escuelas públicas de gestión estatal, primarias y secundarias con experiencias en programación (CFE, 2015b: 5).

El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, por su parte, se encargó de garantizar el desarrollo de la infraestructura y conectividad de banda ancha a los establecimientos educativos a través del Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada (PNTAC). Dicho plan, creado mediante Decreto N° 1552 PEN (PEN, 2010b), cuyos objetivos se definen en términos de ejes estratégicos⁷ y se articulan en nudos de sentido en torno a la inclusión digital (Piazzentino y Tourn, 2019).

En el año 2011, el Comité Ejecutivo del PCI, advierte que para poder cumplir con los objetivos propuestos, resulta necesario que las computadoras entregadas a los estudiantes, queden en su poder de manera definitiva. Con este propósito, mediante el Decreto N° 76 PEN, se dispone la cesión definitiva de las computadoras otorgadas por el PCI, a los alumnos y alumnas, una vez terminado y aprobado sus estudios. Iniciativa no sólo para fomentar la culminación de la educación obligatoria, sino también para la revalorización de

“Nuevas voces, nuevos escenarios: estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad”. En el año 2012, “Historias uno a uno. Imágenes y Testimonios de Conectar Igualdad” y en el año 2015 “Cambios y continuidades en la escuela secundaria: la universidad pública conectando miradas. Estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad. Segunda etapa” (Ponce de León y Welschinger Lascano, 2016).

7 Los ejes estratégicos del PNTAC para el fortalecimiento de la inclusión digital en la República Argentina son: la inclusión digital; la optimización del uso del espectro radioeléctrico; el desarrollo del servicio universal; la producción nacional y generación de empleo en el sector de las telecomunicaciones; la capacitación e investigación en tecnologías de las comunicaciones; la infraestructura y conectividad; y el fomento a la competencia (PEN, 2010b).

la educación pública, posibilitando la inclusión digital a todo el núcleo familiar, más allá de la escuela.

En el marco de esta articulación de políticas interministeriales, podemos señalar en clave de lo político, que el signifiante privilegiado que se incluye en la configuración discursiva del PCI es la Inclusión Digital Educativa, que se afirma diferencialmente ante condiciones desiguales de acceso y conocimiento de las TIC, lo que identificamos como Brecha Digital. Inclusión no sólo a partir de la distribución de recursos, sino también de estrategias pedagógicas y políticas de inversión en infraestructura y conectividad, en el marco de un Comité Ejecutivo, que articula propuestas desde las distintas áreas del gobierno nacional.

En este sentido, el Estado se constituye como garante de los derechos ciudadanos, frente a las transformaciones sociales y económicas, consecuencia del desarrollo de las tecnologías. Esta configuración discursiva, de hegemonía estatal, excluye argumentos de competitividad, individualidad y libertad personal (Dussel, 2014), comprendiéndose en términos de políticas universales de equipamiento y formación, a través de las instituciones escolares, para la inclusión digital educativa de los sectores más postergados.

Por otra parte, el PCI se instituye como política educativa para la revalorización de la escuela pública, a partir de propuestas educativas innovadoras, fomentando la participación de los jóvenes en su formación, a partir de la producción individual y colectiva. En este sentido, se configura en torno a la obligatoriedad del Nivel Secundario, buscando un mayor impacto social y educativo. El modelo educativo 1 a 1, a partir del cual se construye discursivamente el PCI, comprende una estrategia de igualdad social y educativa, donde los estudiantes y docentes acceden de manera directa e ilimitada a las TIC, en un tiempo que supera el momento escolar.

Aprender Conectados para el desarrollo de competencias digitales

En el año 2018, durante la presidencia de Mauricio Macri, se crea el PAC, mediante Decreto N° 386 PEN, como política educativa digital, en el marco del Modelo de Laboratorio, con el propósito de desarrollar las competencias necesarias para el manejo de los nuevos lenguajes producidos por las TIC. Dicho plan, se reglamenta mediante Resolución N° 1410 MEN del mismo año, coordinado por la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (SICE).

La política educativa de uso de TIC, en el marco del PAC, intenta establecer un orden social, articulado al modelo de competencias, capacidades y saberes fundamentales para la educación, mediante los cuales garantizar la alfabetización digital. Se establece como prioridad el aprendizaje de la Educación Digital, Programación y Robótica, como una forma de comprender los sistemas digitales y la tecnología, para que las escuelas se posicionen como centros prioritarios de aprendizaje.

Dicho plan, se presenta como una propuesta educativa, que busca integrar las dimensiones culturales de la sociedad digital en las prácticas de enseñanza y aprendizaje y no como un plan de distribución de equipamiento (MEN, 2018), articulado a organismos internacionales, a partir de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con el objetivo de aumentar el número de jóvenes y adultos con las competencias necesarias, técnicas y profesionales, para acceder al empleo, trabajo decente y el emprendimiento (ONU, 2015: 7).

En el documento de implementación, *Orientaciones pedagógicas de Educación Digital* del MEN, se advierte la necesidad de desarrollar políticas estratégicas, que posibiliten el desarrollo de las competencias digitales, para el manejo de las TIC. En este marco, la alfabetización digital se reduce al desarrollo de un

conjunto de competencias y habilidades necesarias, para que las personas se puedan integrar a la cultura digital (MEN, 2017: 9).

Por otra parte, la propuesta pedagógica, se orienta a la formación de un alumno activo y participativo, con un docente que lidere el aprendizaje, basado en un modelo donde las escuelas se constituyan en nodos de alfabetización digital para los niveles obligatorios y los ISFD, a través de pilares como Infraestructura y Equipamiento Tecnológico; Conectividad en las Escuelas; Contenido Pedagógico Específico y Formación Docente Actualizada.

En cuanto a las políticas para la infraestructura y equipamiento tecnológico, el propósito es que las tecnologías sean usadas en la escuela, para lo cual se prevé la entrega de Aulas Digitales Móviles (ADM) equipadas con *tablets* y *notebooks* para los niveles obligatorios y Laboratorios de Programación y Robótica con tecnología específica para su aprendizaje y orientada a cada nivel educativo (MEN, 2018: 6). Para las escuelas de modalidad especial, se contempla la entrega de equipamientos tecnológicos y para los ISFD, los mismos recursos que se entregaran en los niveles educativos para el cual se están formando los docentes.

Respecto de la conectividad, se prevé conexión a internet en las escuelas estatales del país, a partir de acciones coordinadas entre Educ.ar S.E, el Ministerio de Modernización y las Jurisdicciones provinciales.

Para el desarrollo de Contenidos Pedagógicos Específicos, se incluye la producción de un Marco Pedagógico con orientaciones y competencias de educación digital, programación y robótica⁸; la Construcción Federal

de Núcleos de aprendizajes⁹; elaboración de guías, tutoriales y secuencias pedagógicas para garantizar el uso de los laboratorios e integrarlos a proyectos educativos; Maratones de Programación para primaria y secundaria¹⁰ y el programa Mujeres Programadoras¹¹, para promover la igualdad de género.

En cuanto a la Formación y Capacitación Docente Actualizada, el MEN en articulación con el Instituto Nacional de Formación Docente, el Instituto de Nacional de Educación Tecnológica, Educ.ar S.E y las jurisdicciones, promovieron cursos de formación docente es-

Plan Nacional Integral de Educación Digital (PLANIED): 1) Orientaciones Pedagógicas de Educación Digital; 2) Competencias de Educación Digital; 3) Programación y robótica: objetivos de aprendizaje para la educación obligatoria.

9 Los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios para Educación Digital, Programación y Robótica, se aprobaron mediante Resolución N° 343 CFE en el año 2018.

10 La Maratón Nacional de Programación y Robótica, se realizó en dos ediciones, la primera en el año 2018 y la segunda en el año 2019. La competencia se realizó en tres instancias diferentes, dos de ellas de manera online en la plataforma Web de la Maratón y la tercera, de manera presencial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los grupos debían estar conformados por tres alumnos, un docente y un directivo. El grupo ganador era premiado con una beca para formarse por siete días en la Universidad de California (Estados Unidos).

11 El programa Mujeres Programadoras, consistió en la producción de un especial multimedia, que reúne la opinión de especialistas sobre la importancia de la inclusión de niñas, jóvenes y mujeres en la educación digital, la programación y la robótica para realizar en escuelas secundarias de todo el país.

8 Producción que se distribuyó en una Colección Marcos Pedagógicos Aprender Conectados, integrado por tres cuadernillos, elaborados en el año 2017 por la Dirección Nacional de Innovación Educativa, Secretaría de Innovación y Calidad Educativa en el marco del

pecializados y autoasistidos a través de la Red Federal de Educación Digital. También se generó una Serie de Contenidos de Microaprendizaje multimediales, centrados en un solo tema o concepto, como estrategia para la enseñanza y el aprendizaje.

Las políticas mediante las cuales se intenta organizar el PAC, se comienzan a gestionar por un lado, a partir de la Declaración de Purmamarca en donde se establecen los principios educativos para el país, entre ellos, la enseñanza de habilidades y competencias en entornos digitales, para profundizar el uso de las TIC en todos los niveles educativos (CFE, 2016a, p.3), y por otro lado, al Plan Nacional de Acción 2016-2021 Argentina Enseña y Aprende, aprobado por Resolución N° 285 CFE (CFE, 2016b), a partir del cual las tecnologías se comprenden como un eje transversal de innovación en el marco de prácticas innovadoras para la enseñanza y aprendizaje y la gestión institucional (CFE, 2016b, p. 6).

En el año 2016, mediante Decreto N° 1239 PEN (PEN, 2016a), el PCI se transfiere del ámbito del ANSES a Educ.ar S.E, para modificaciones de carácter organizativos. Por un lado, la organización interministerial del Comité Ejecutivo es derogada junto con los acuerdos promovidos con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Y, por otro lado, la asistencia financiera, la dotación del personal, los créditos presupuestarios y los bienes patrimoniales, pasan a ser responsabilidad de dicha Sociedad.

Durante el mismo año, se aprueba la implementación del Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa, mediante Resolución N° 280 CFE (CFE, 2016c), que determina que el operativo nacional de evaluación se denominará Aprender y se realizará en el país todos los años de manera obligatoria. La información obtenida a partir de las evaluaciones, permitirá conocer logros alcanzados, desafíos pendientes y redireccio-

nar prácticas y políticas educativas (MEN, 2016a).

En este marco, se realizó una Serie de Documentos Temáticos complementarios a la Evaluación Aprender¹², para analizar con mayor profundidad algunas dimensiones de la vida escolar, entre ellas el Acceso y Uso de TIC de docentes y estudiantes.

Los datos que se señalan en relación al uso de TIC, en el Documento Temático N° 1 (MEN, 2016a) y que se incorporan al Decreto de creación del PAC, reflejan que un 98% de los docentes utiliza teléfono celular, y que un 94%, cuenta con una computadora en sus hogares, de las cuales 4 de cada 10, fueron entregadas por el PCI. En cuanto a los estudiantes, en el nivel primario el 76% cuenta con un celular y en el nivel secundario el número se eleva a 95,7%, de los cuales el 87,7% cuenta con una computadora en sus casas.

Respecto de los usos pedagógicos de las TIC en el ámbito escolar, la frecuencia se diferencia en relación al nivel educativo al cual pertenecen los estudiantes, siendo de un 68,6% para primaria y un 47,6% para secundaria, en propuestas de enseñanza que suponen una baja o mediana complejidad de apropiación, como procesadores de texto, visualizadores de documentos escritos y motores de búsqueda en Internet. A partir de estos datos, se construye un estado deficitario respecto del aprendizaje de la cultura digital y no así en relación del acceso a los dispositivos y recursos TIC, por lo que los sentidos de inclusión educativa digital del PCI, son transformados en el PAC, por el de alfabetización digital, a partir del desarrollo de competencias digitales priorizando los niveles de Inicial y Primaria.

12 La Evaluación Aprender durante el año 2016, se implementó en más de 28 mil escuelas de todo el país, con la participación de más de 960 mil estudiantes (MEN, 2016a).

En este marco, el Ministerio de Educación y Deportes (MEyD) durante el año 2016, crea el Proyecto Escuelas del Futuro, en la órbita de la SICE, mediante Resolución N° 2.376, con el objetivo de propiciar a 3000 escuelas del país la alfabetización digital a través de la integración de conocimientos emergentes como la programación y la robótica, y facilitar recursos digitales y propuestas pedagógicas que favorezcan el aprendizaje de las ciencias y las lenguas tradicionales (MEyD, 2016). En el proceso de selección de las soluciones tecnológicas y material pedagógico, se habilitó la contratación directa de equipos, programas, manuales y licencias, a empresas nacionales e internacionales.

En tal sentido, se firma el convenio Marco de Cooperación y Asistencia Tecnológica, entre el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) y Microsoft Argentina S.A, aprobado por Resolución N° 6879. A través del mismo, se propone, por un lado, ofrecer conectividad con el servicio Televisión White Spaces (TV-WS) de banda ancha. Y por otro, poner a disposición contenidos educativos a través de programas de capacitación y herramientas informáticas, que ya se encuentran disponible en otros países, como Shape the Future (STF) para la educación primaria y secundaria, que consiste en paquetes de software educativos para estudiantes y capacitaciones online para docentes.

Por otro lado, mediante Decreto N° 336 PEN del año 2016 (PEN, 2016b), se deja sin efecto los convenios de prestación de servicios técnicos, con las universidades nacionales, provinciales o municipales. Al mismo tiempo, Google firma un convenio de colaboración y cooperación académica con universidades privadas como Universidad Siglo XXI, Universidad Católica Argentina, Fundación Uni-

versidad Argentina de la Empresa y UCES¹³, mediante las cuales ofrecer cursos de formación en conocimiento, habilidades y competencias digitales para docentes y estudiantes, fundamentalmente para que estos últimos, puedan egresar con aptitudes en Marketing y Comunicación Digital. Del mismo modo, el MEyD, a través del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) junto con Internet Media Services (IMS), firman un acuerdo para capacitar en el área de Educación y Formación de Recursos Humanos en TIC, articulado a las demandas del Informe Demanda de Capacidades 2020 (MEN, 2016b). En dicho informe, se prioriza la visión de las empresas, en el diseño de políticas educativas de perfil técnico, para la generación de capacidades en un contexto globalizado y competitivo (2016: 10), facilitando la formación profesional en Plataformas Móviles de Publicidad Nativa, Marketing y Publicidad Digital, propuestas en el programa IMS Education¹⁴.

Durante el año 2017, se crea el Plan Nacional Integral de Educación Digital (PLANIED), mediante Resolución N° 1536 (MEyD) para "promover la alfabetización digital, centrada en el aprendizaje de competencias y saberes necesarios para la integración en la cultura digital y la sociedad del futuro" (2017: 06). En este marco, podemos señalar en clave de lo político, que el significativo privilegiado que se incluye en la configuración discursiva del PAC es el aprendizaje de competencias para la alfabetización digital, afirmándose diferencialmente respecto del acceso, conocimiento y apropiación de TIC. El discurso de las competencias se configura en relación a las teorías de la eficiencia social,

13 Véase: <http://motoreconomico.com.ar/medios-y-tecnologia/desconectando-igualdad>

14 Véase: <http://www.inet.edu.ar/index.php/convenio-inet-ims-para-promover-habilidades-digitales-en-los-jovenes/>

la transposición de las reglas el mercado a la educación y al mundo del trabajo, asignándole a las tecnologías sentidos tecnocráticos aplicacionistas. El significativo competencias digitales, al mismo tiempo, se constituye en el eje de la formación docente, a partir de la enseñanza de estrategias de planificación, que faciliten el desarrollo de capacidades asociadas a metas de logro.

En este sentido, lo público se comprende por una alianza con sectores empresariales a partir de adjudicación de paquetes de capacitaciones, softwares y servicio de internet, en articulación con propuestas de organismos multilaterales y corporaciones internacionales. Esta configuración discursiva, de alianza entre del Mercado y la Educación, excluye argumentos de inclusión educativa digital, para constituirse en políticas del mérito, generando instancias que suponen momentos de competitividad entre los estudiantes, para acceder a equipamiento personal y escolar y a becas de estudios, como es el caso de la Maratón Nacional de Programación y Robótica.

El PAC, se instituye como una política educativa para la integración al mundo del trabajo. Por un lado, articulado a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la ONU, que sostiene la necesaria alianza entre lo público y lo privado para generar inversiones, a partir de intercambios técnicos, de recursos tecnológicos y financieros entre países desarrollados y en desarrollo, tendiendo a producir condiciones de dependencia económica, tecnológica y cultural (Torres, 2019), y endeudamiento respecto de los países centrales y organismos internacionales. Por otro lado, se organiza a partir de un dispositivo de evaluación estandarizada, mediante la cual se intenta justificar discursivamente una mutación respecto a la problemática brecha digital, para dar lugar a la alfabetización digital mediante el aprendizaje de competencias. El modelo educativo de Laboratorio, a partir del cual se construye discursivamente el PAC, comprende una estrate-

gia de uso ocasional de las tecnologías, donde los estudiantes y docentes acceden de manera limitada en el ámbito escolar.

Reflexiones finales

Durante las dos últimas décadas de los años dos mil en la Argentina, se han sucedido programas y planes de uso de TIC en el ámbito escolar, como el PCI y el PAC. Los mismos se configuran a partir de entramados discursivos que comprenden nudos de sentidos, que se diseminan en la política educativa a partir de ciertas articulaciones e intereses, que se organizan y gestionan en base a las políticas de intervención estratégica, de cada caso particular. En tal sentido, reconstruir los programas y planes de uso de TIC a partir de las nociones de lo político, la política y las políticas, para reconocer los significantes privilegiados mediante los cuales se identifican dichos programas como políticas educativas de acceso, uso y apropiación social de las TIC.

En el caso del PCI, durante la gestión de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, lo político resulta reconocible en una fijación de sentido orientada a la inclusión digital educativa, afirmada diferencialmente frente a condiciones de desigualdad que se comprenden como Brecha Digital. Política educativa de hegemonía estatal, para la revalorización de la escuela pública, configurada a partir de la creación de un Comité Ejecutivo, mediante el cual se organizan y gestionan las políticas con propósitos universales, de equipamiento y formación, para la inclusión sectores más postergados.

En cuanto al PAC, durante la presidencia de Mauricio Macri, identificamos en términos de lo político, la centralidad del significativo aprendizaje de competencias, como condición para la alfabetización digital, por medio de las políticas educativas que se afirman diferencialmente mediante un modelo de Laboratorio, respecto del acceso, equipamiento y apropiación de TIC. Esta política educativa,

de alianza entre la esfera de lo público y lo privado, articulada a operaciones discursivas de agencias internacionales con el propósito de abrir espacios al mercado de la educación y al endeudamiento del Estado, generando condiciones de dependencia económica, tecnológica y cultural.

Dichos programas, en sus tramas discursivas, valiéndose de las superficies textuales de diferentes documentos oficiales, dejan al descubierto ciertos antagonismos respecto de la posición del Estado y los sentidos a partir de los cuales, este último, comprende y valora la Educación.

Referencias bibliográficas

- Auditoría General de la Nación. (2016). *Auditoría de Gestión Programa Conectar Igualdad. Proyecto N° 121381. Ejercicios 2010 al 2013*. Buenos Aires: AGN.
- Buenfil Burgos, R. (1992). *Análisis de discurso y educación*. México D. F.: Departamento de Investigaciones Educativas. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.
- Buenfil Burgos, R. (2011). *Apuntes sobre los usos de la teoría en la investigación social. Consideraciones metodológicas en investigación social*. Saarbrücken: Lambert Academic Publishing GmbH & Co. KG.
- Buenfil Burgos, R. (2012). *La teoría frente a las preguntas y el referente empírico en la investigación*. En M. Jiménez (Coord.). *Investigación educativa. Huellas metodológicas* (pp. 51-71). México D. F.: Juan Pablos Editores - Seminario de Análisis del Discurso.
- Buenfil Burgos, R. (2019). *Ernesto Laclau y la investigación educativa en Latinoamérica: implicaciones y apropiaciones del Análisis Político del Discurso*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Congreso Nacional (CN). (2006). *Ley de Educación Nacional (Ley 26. 206)*. República Argentina. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/120000-124999/123542/norma.htm>
- Consejo Federal de Educación (CFE). (2010). *Las políticas de Inclusión Digital Educativa El Programa Conectar Igualdad (Resolución n° 123)*. República Argentina. Ministerio de Educación Nacional. Buenos Aires: CFE. Disponible en: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ar_9011.pdf
- Consejo Federal de Educación (CFE). (2012). *Aprobar el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 (Resolución n° 188)*. República Argentina. Ministerio de Educación Nacional. Buenos Aires: CFE. Disponible en: <https://des-scr.infed.edu.ar/sitio/wp-content/uploads/2018/09/Res-CFE-188-12-COMPLETA.pdf>
- Consejo Federal de Educación (CFE). (2015a). *Aprobar el documento Intensificación del uso de TIC en las escuelas para la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Temas Prioritarios Año 2015 (Resolución n° 244)*. República Argentina. Ministerio de Educación Nacional. Buenos Aires: CFE. Disponible en: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_argentina_9007.pdf
- Consejo Federal de Educación (CFE). (2015b). *Establecer que la enseñanza y el aprendizaje de la Programación es de importancia estratégica en el Sistema Educativo Nacional durante la escolaridad obligatoria, (Resolución n° 263)*. República Argentina. Ministerio de Educación Nacional. Buenos Aires: CFE. Disponible en: http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/RCFE_263-15.pdf
- Consejo Federal de Educación (CFE). (2016a). *Declaración de Purmamarca*. República Argentina. Ministerio de Educación Nacional. Buenos Aires: CFE. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005528.pdf>
- Consejo Federal de Educación (CFE). (2016b). *Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021. (Resolución n° 285)*. República Argentina. Ministerio de Educación Nacio-

- nal. Buenos Aires: CFE. Disponible en: <http://168.83.90.80/consejo/resoluciones/res16/286-16.pdf>
- Consejo Federal de Educación (CFE). (2016c). *Aprobar la implementación del Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa (Resolución n° 280)*. República Argentina. Ministerio de Educación Nacional. Buenos Aires: CFE. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/280-16.pdf>
- Consejo Federal de Educación (CFE). (2018). *Aprobar el documento Núcleos de Aprendizaje Prioritarios para Educación Digital, Programación y Robótica (Resolución n° 343)*. República Argentina. Ministerio de Educación Nacional. Buenos Aires: CFE. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/res_cfe_343_18_0.pdf
- Cruz Pineda, O. (2008). *Los documentos como texto. Los textos como referentes. Aproximaciones analíticas*. En O. Cruz Pineda y L. Echavarría (Coords.). *Investigación social. Herramientas teóricas y Análisis Político de Discurso. Programa de Análisis Político de Discurso e Investigación (PAPDI)* (pp. 128-137). México D. F.: Editorial Juan Pablos.
- Cruz Pineda, O. (2019). Configuración de discurso pedagógico y reformas educativas en México. Una aproximación a su análisis. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. 24 (81), 565-591.
- Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM). (2016). *Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Tecnológica suscripto entre el Ente Nacional de Comunicaciones y Microsoft de Argentina S.A.* Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-6879-2016-266090/texto>
- Fontdevila, P. (2015). *Tecnología y Estado: los derechos sociales en la Argentina 2003-2015*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Giovine, R. y Suasnábar, J. (2012). Los textos legales como analizador de las políticas educativas: consideraciones teórico-metodológicas. *Ponencia. I Jornadas Latinoamericanas de Estudios Epistemológicos en Política Educativa*. Buenos Aires, 15 y 16 de noviembre. Red Latinoamericana de Estudios Epistemológicos en Políticas Educativas (ReLePe). Disponible en: <http://relepe.org/images/ponencia%203%20giovine%20suasnabar%20enviar.pdf>
- Howarth, D. (2005). Aplicando la teoría del discurso: el método de la articulación. *Studia Politicae*. (5), 37-88.
- Larrouqué, D. (2018). El programa Conectar Igualdad en Argentina (2010-2015): un proceso decisional concertado para una arquitectura político-administrativa innovadora, Estado Abierto. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*. Vol. 2, Núm. 3, 117-157.
- Ministerio de Educación Nacional. (MEN). (2010). *Aprobación la creación del Plan de Inclusión Digital Educativa (Resolución N° 24)*. República Argentina. Ministerio de Educación Nacional. Buenos Aires: MEN. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/161556/20170404>
- Ministerio de Educación Nacional. (MEN). (2012a). *Aprobar el desarrollo del Postítulo Especialización docente de nivel superior en educación y TIC (Resolución n° 856)*. República Argentina. Ministerio de Educación Nacional. Buenos Aires: MEN. Disponible en: <http://postitulo.educ.ar/wp-content/uploads/2016/09/Resolucion-856-12.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2012b). *Convenio de cooperación entre MEN-OEI y las universidades nacionales*. Buenos Aires: MEN. Disponible en: <https://www.unaj.edu.ar/wp-content/uploads/2015/12/Convenio-375-12-OEI-Anses-acta-2-Conecta.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2016a). *Aprender 2016. Serie de Informes Temático I. Acceso y uso de TIC en estudiantes y docentes. Secretaría de Evaluación Educativa*. Buenos Aires: MEN. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/>

- acceso_y_uso_de_tic_en_estudiantes_y_docentes.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2016b). *Informe Demanda de Capacidades 2020. Análisis de la demanda de capacidades laborales en la Argentina*. Instituto Nacional de Educación Tecnológica. Buenos Aires: MEN. Disponible en: http://www.inet.edu.ar/wp-content/uploads/2016/06/Informe_Demandas_Laborales_2020_vf.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2017). *Colección Marcos Pedagógicos Aprender Conectados. Orientaciones pedagógicas de Educación Digital*. Buenos Aires: MEN. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL006290.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2018). *Establecer que el Plan Aprender Conectados funcionará en el ámbito de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (Resolución n° 1410)*. República Argentina. Ministerio de Educación Nacional. Buenos Aires: MEN. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/185279/20180605>
- Ministerio de Educación y Deporte (MEyD). (2016). *Créase el Proyecto Escuelas del Futuro, en la órbita de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (Resolución n° 2376)*. República Argentina. Ministerio de Educación y Deportes. Buenos Aires: MEyD. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/155466/20161212>
- Ministerio de Educación y Deporte (MEyD). (2017). *Crear el Plan Nacional Integral de Educación Digital (PLANIED) en el ámbito de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa (Resolución n° 1536)*. República Argentina. Ministerio de Educación y Deportes. Buenos Aires: MEyD. Disponible en: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/863.pdf
- Laclau, E. y Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Organización de Estados Iberoamericanos. (OEI). (2011). *Informe: Reporte de síntesis sobre la ejecución del Curso Básico de Conectar Igualdad, acción formativa virtual para docentes de todo el país*. OEI.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). *Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asamblea General. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. ONU.
- Piazzentino, R. y Tourn, L. (2019). La inclusión digital: significativo privilegiado del Plan Nacional Argentina Conectada. *Argumentos: Revista de crítica social*. 21, 519-547.
- Poder Ejecutivo Nacional. (PEN). (2009). *Créase Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina (Decreto n° 1602)*. República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Buenos Aires: PEN. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1602-2009-159466/texto>
- Poder Ejecutivo Nacional. (PEN). (2010a). *Créase el Programa "Conectar Igualdad. Com. Ar" de incorporación de la nueva tecnología para el aprendizaje de alumnos y docentes (Decreto n.° 459)*. República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Buenos Aires: PEN. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=165807>
- Poder Ejecutivo Nacional. (PEN). (2010b). *Créase el Plan Nacional De Telecomunicaciones Argentina Conectada (Decreto n° 1552)*. República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Buenos Aires: PEN. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/170000-174999/174110/norma.htm>
- Poder Ejecutivo Nacional. (PEN). (2011). *Disponerse la cesión definitiva de las computadoras provistas por el Programa Conectar Igualdad.com.ar. (Decreto n° 459)*. República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. Buenos Aires: PEN. Disponible en: <http://>

- servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/178642/norma.htm
- Poder Ejecutivo Nacional. (PEN). (2016a). *Transfiérase el Programa Conectar Igualdad.com.ar creado por Decreto N° 459 a la órbita de EDUC.AR Sociedad del Estado del Ministerio de Educación y Deportes. (Decreto n° 1239). República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional.* Buenos Aires: PEN. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=268713>
- Poder Ejecutivo Nacional. (PEN). (2016b). *Los convenios celebrados entre los organismos dependientes de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada y Universidades nacionales, provinciales o privadas u otras instituciones de enseñanza pública, quedan sin efecto (Decreto n° 336). República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional.* Buenos Aires: PEN. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258519/norma.htm>
- Poder Ejecutivo Nacional. (PEN). (2018). *Créase el Plan Aprender Conectados en el ámbito del Ministerio de Educación, a desarrollarse en los establecimientos educativos oficiales del país (Decreto n°. 386). República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional.* Buenos Aires: PEN. Disponible en: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/29._decreto_386.pdf
- Ponce de León, J. y Welschinger Lascano, N. (2016). *Las evaluaciones del Programa Conectar Igualdad: Actores, estrategias y métodos.* En S. Benítez Larghi y R. Winocur Iparraguirre (Coords.). *Inclusión digital: Una mirada crítica sobre la evaluación del modelo Uno a Uno en Latinoamérica* (pp. 49-84). Buenos Aires: Teseo.
- Quintana, R. y Mamani, G. (2020). Entre el Plan Nacional de Inclusión Digital Educativa (PNIDE) y el Plan Aprender Conectados (PAC): las voces de los actores territoriales y escolares. *Revista Argentina de Comunicación.* Año 8, Núm. 11, 270-287.
- Rueda Ortiz, R. y Franco Avellaneda, M. (2018). Políticas educativas de TIC en Colombia: entre la inclusión digital y las formas de resistencia-transformación social. *Pedagogía y Saberes.* 48, 9-25. Disponible en: <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/PYS/article/view/7370/6007>
- Sar, A. (2019). (Des)Conectar a los Conectados. *1º Congreso Internacional de Ciencias Humanas - Humanidades entre pasado y futuro.* Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, General San Martín.
- Torring, J. (1998). *Un repaso al análisis político del discurso.* En R. N. Buenfil (Coord.). *Debates Políticos Contemporáneos. En los márgenes de la modernidad* (pp. 31-55), México D.F.: Seminario Programa de Análisis Político de Discurso - Plaza y Valdés.
- Torres, M. (2019). ¿Innovan las innovaciones? Un análisis de Conectar Igualdad y Aprender Conectados. *Revista Hipertextos.* 12 (7), 120-138.
- Treviño Ronzón, E. (2018). *El estudio de las políticas desde una mirada de lo político.* En F. Navarro Fuentes (Coord.). *Políticas públicas y politicidad en educación. Configuraciones teóricas e investigativas.* Veracruz: Universidad Pedagógica Veracruzana. Xalapa, Secretaría de Educación de Veracruz.

Ausencias, intermitencias y límites:

Una aproximación a las acciones estatales en la Argentina para la reducción de la brecha digital de las Personas con Discapacidad

*Absences, intermittences and limits:
An approach to state actions in Argentina for the reduction
of the digital divide for people with disabilities*

Por Mauro Soto*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2022.

Fecha de Aceptación: 29 de marzo de 2022.

RESUMEN

El Estado argentino, mediante la adscripción a una legislación internacional que sintetiza las principales demandas de las personas con discapacidad, posee la obligación de garantizar y promover el pleno acceso a internet de sus ciudadanos con discapacidad, en tanto elemento significativo para la inclusión social; a través de tomar acciones para la reducción de la brecha digital que este colectivo experimenta. En este marco, el trabajo busca describir cualitativamente las acciones estatales en Argentina entre los años 2001 al 2019 orientadas a garantizar el acceso a internet y reducir la brecha digital de las personas con discapacidad desde los estudios de las políticas estatales. En este sentido, buscamos indagar en el proceso social que

dio origen al acceso a internet de las personas con discapacidad como cuestión del estado y en el alcance y límites de las acciones realizadas. Y definir su orientación general como políticas estatales, políticas gubernamentales o simplemente en iniciativas aisladas. Se advierten como principales hallazgos una ausencia del estado en gran parte del periodo analizado, excepto durante el ciclo de gobierno del 2011 al 2015 donde se hallaron iniciativas en todas las dimensiones de internet; con un posterior retroceso en el siguiente ciclo de gobierno. Finalmente, es en la capa de los contenidos la única en la que se observa una continuidad.

Palabras clave: *Discapacidad, Políticas Estatales, Brecha Digital, Acceso a Internet, Inclusión Social.*

* Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional de Salta. Especialista en Educación y Nuevas Tecnologías por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Doctorando en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: maurosotoal@gmail.com

ABSTRACT

The Argentine state has the obligation to guarantee and promote full Internet access to its citizens with disabilities, as this is a key element for social inclusion. Therefore, the state must subscribe to international legislation that outlines the main demands of people with disabilities in order to reduce the digital divide that this group experiences. In this context, this work seeks to qualitatively describe the state actions in Argentina between 2001 and 2019 aiming to guarantee Internet access and reduce the digital gap of people with disabilities by studying state policies. In this sense, we seek to investigate the social process that gave origin to Internet access for people with disabilities as a matter of state and the scope and limits of the actions taken. In addition, we seek to define its conformation as state policies, government policies or individual initiatives. The main findings are that the state was absent from much of the period under analysis, except during the 2011-2015 government cycle when initiatives were found in all facets of the Internet, with a subsequent decline in the next government cycle. Finally, the content layer is the only one where continuity can be observed.

Keywords: *Disability, State Policies, Digital Divide, Internet Access, Social Inclusion.*

Introducción

En el año 2000, la República Argentina adhiere a la "Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las Personas con Discapacidad" (OEA, 2000); y en el año 2008, a la "Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con Discapacidad" (ONU, 2006). Ambas normativas establecen la obligación al Estado Argentino de garantizar el pleno acceso de las Personas con Discapacidad (en adelante PCD) a las Tecnologías digitales (TD), en general, y a Internet, en particular. No obstante, la última resulta más relevante en tanto lo hace

desde el paradigma de los derechos humanos y el modelo social de la discapacidad. Lo que implica considerar el acceso a Internet como un derecho humano para las PCD y a la "discapacidad" como una construcción social y política, es decir, definida por la existencia de barreras sociales que limitan la participación, y no por un sujeto "enfermo" o "deficiente" (Palacios, 2008).

De esta manera, lo antedicho pone al Estado como un actor principal en el desarrollo de políticas orientadas a eliminar las barreras sociales para garantizar el mencionado derecho.

Asimismo, el acceso a internet se constituye en un derecho significativo debido a que contribuye al ejercicio de otros derechos como el acceso a la educación, al trabajo y a la cultura (Raja, 2016). No obstante, este acceso se ve limitado por una brecha digital dinámica, compleja y multidimensional que experimentan las PCD y que se construye a partir de diversos elementos entre los que podemos mencionar: las dinámicas propias de la lógica de producción en red del capitalismo cognitivo que genera desigualdades de acceso entre regiones, países, culturas y grupos sociales (Castell, 2009); la ausencia de equipamiento, aplicaciones y servicios *webs* construidos desde el principio de accesibilidad y los criterios de diseño universal (Ferreira y Díaz Velasquez, 2009); la existencia de barreras en los procesos de alfabetización digital para el uso y apropiación de TD por parte de las PCD (Poy, Blanco y Flores, 2010); todo ello sin olvidar las condiciones de desigualdad que experimenta el colectivo como la falta de acceso a la educación, al trabajo, menores ingresos en relación a la población general, entre otras (OMS, 2011). De esta manera, la brecha digital de la discapacidad se origina en las brechas sociales estructurales preexistentes que excluyen a las PCD al interior del capitalismo y las profundiza (Mendoza Ruano y Calderas Serrano, 2014; Dobransky, y Hargittai, 2016).

Ahora bien, y teniendo en cuenta la perspectiva teórica de internet como una estructura estratificada por capas (Zukerfeld, 2014), los estudios que problematizaron en las acciones e intervenciones estatales para garantizar el acceso de las PCD a internet en la Argentina (Curti, Rossi y Chapetto, 2015; Rossi, Ortíz y Chapetto, 2016; Petrone, 2019; entre otros), han profundizado en aquellas orientadas a garantizar el pleno acceso de los usuarios con discapacidad a la capa de los contenidos de internet. Esto por medio de evaluar el cumplimiento de los criterios de accesibilidad web en los sitios alcanzados por estas políticas y elaborar recomendaciones para mejorar su alcance. Si bien estos trabajos resultan aportes significativos, en tanto dan cuenta que las acciones que se desarrollan en este nivel resultan insuficientes y requieren nuevas y diferentes líneas de trabajo; los mismos no abordan la construcción de accesibilidad por parte del Estado en otras capas de internet como la de *hardware*, *software* y red social.

Dicho todo esto, en el presente artículo de investigación buscamos describir, desde una perspectiva cualitativa, el conjunto de acciones e intervenciones que ha llevado adelante el Estado Argentino para facilitar y favorecer el acceso de las PCD a las diferentes capas de internet y reducir la brecha digital; tomando como periodo histórico de nuestro análisis desde el año 2001, momento en el que el Estado asume sus primeras obligaciones en la materia, hasta el año 2019, fin del ciclo de gobierno de la coalición Cambiemos. Con ello, también nos proponemos elaborar una cartografía de dichas acciones, definiendo si se trataron de políticas públicas, estatales o gubernamentales, o iniciativas aisladas en cada ciclo de gobierno. Cabe destacar que este trabajo propone una aproximación, por lo que se dará prioridad a la descripción de elementos puntuales, en caso de tratarse de políticas, como actores involucrados, fundamentos, objetivos y proceso de implementación.

En búsqueda de concretar los objetivos antes indicados, emplearemos la metodología de la investigación documental (Valles, 1999) utilizando fuentes secundarias de información como documentos oficiales producidos por el Estado y diversos trabajos de investigación para la producción de los datos. Planteamos como estructura de este documento tres apartados más una conclusión. El primero de ellos consiste en esta breve introducción. El segundo, en el desarrollo del marco conceptual donde explicitaremos nuestro posicionamiento teórico respecto a las nociones de “Estado”, formas de intervención estatal, “discapacidad” e “internet”. Esto nos permitirá comprender sus articulaciones como así también su pertinencia. En el tercero, utilizaremos el esquema esbozado por Mariano Zukerfeld (2014) sobre internet, el cual será explicado con mayor detalle en el segundo apartado. A grandes rasgos, este define a internet como una red de interacciones verticales entre cinco niveles: infraestructura, *hardware*, *software*, contenido y red social. Así, observaremos como se facilitó u obstaculizó el acceso a los mencionados niveles y a los flujos de conocimientos que circulan en ellos a los usuarios con discapacidad por medio de las intervenciones estatales desarrolladas en las últimas dos décadas. Finalmente, ofreceremos un apretado resumen con los principales hallazgos de este trabajo de investigación junto a algunas reflexiones.

1. Perspectivas teóricas

1.1. El Estado como relación social

En términos generales, diversas definiciones de “Estado” giran en torno a dos niveles de análisis: el funcional (lo que hace el Estado) y el institucional (lo que aparece institucionalmente). Un modo para integrar a ambas es por medio de concebir al Estado, en un sentido ideal-abstracto, en términos de una relación social. Es decir, se trataría de un conjunto de instituciones y relaciones sociales, casi todas

sancionadas y respaldadas por un sistema legal de ese Estado, que normalmente penetran y controlan la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquel territorio (O'Donnell, 2004: 3).

A partir de esta definición, se distingue que los Estados modernos capitalistas se encuentran constituidos por tres dimensiones:

- a. El Estado como un conjunto de burocracias: se trataría de organizaciones complejas que poseen responsabilidades asignadas legalmente, orientadas a lograr el interés común y a garantizar los derechos, libertades y obligaciones de los ciudadanos. La eficacia de un Estado se mide en relación al cumplimiento de las responsabilidades de dichas burocracias.
- b. El Estado como sistema legal: es un entramado de reglas sancionadas legalmente que penetran, intervienen y co-determinan un número diverso de relaciones sociales. En los regímenes democráticos, la relación entre burocracias y sistema legal es estrecha, puesto que las primeras tienen facultades y responsabilidades determinadas por el segundo, y ambas presumen en esa relación de garantizar el bien común, orden y previsibilidad en las relaciones sociales, y la continuidad histórica de la unidad territorial concebida como una nación.
- c. El Estado como foco de identidad colectiva: producto de la dimensión anterior, los funcionarios que hablan en nombre del Estado, que generalmente pertenecen a su cúpula institucional, afirman a los habitantes de ese territorio que su estado es para el pueblo y la nación. Con ello, invitan al reconocimiento generalizado de un "nosotros" que se orienta a la constitución

de una identidad colectiva, que debería estar, o se encuentra, por encima de las divergencias sociales.

Cabe señalar que estas dimensiones no construyen un modelo estanco y determinado. Más bien son tendencias que presentan divergencias de acuerdo a las características propias y particulares de cada Estado, por lo que no deben ser atribuidas *a priori* a cada uno de ellos. En efecto, son extendidos los casos donde las burocracias no cumplen sus responsabilidades, los sistemas legales no se extienden a bastas relaciones sociales o regiones, y esa identidad colectiva es puesta en cuestión por diversos sectores de la ciudadanía. De esta manera, cada Estado es un constructo histórico contingente que requiere una observación particular (O'Donnell, 2004: 4-5).

Por su parte, un elemento significativo en esta definición es la referida al poder, o más precisamente, a los modos en que el estado procesa, condensa y o concentra una gran variedad de poderes. En este sentido, estos provienen de la sociedad (a nivel local, internacional y transnacional) o generados por el mismo Estado. Esto resulta relevante puesto que como resultado de estos procesos este devuelve a la sociedad diversos tipos de políticas, y a veces importantes omisiones (O'Donnell, 2010: 78, en Califano, 2015: 295).

Lo explicado anteriormente nos lleva a identificar los elementos que operan en la toma de decisiones de acción u omisión y los medios por los que la sociedad accede o interactúa con el Estado en democracia. Así, podemos identificar como elementos fundamentales al gobierno, al régimen y al régimen democrático. El primero se define como su cúpula institucional. El segundo, como una mediación entre el Estado y la sociedad, compuesta por instituciones, reglas y prácticas (formales, informales, explícitas o tácitas) que regula el acceso desde la sociedad a las más altas posiciones en el Estado. Asimismo, en un

régimen democrático, el principal canal de acceso está compuesto por partidos políticos que compiten libremente para ganar ese acceso. El resultado de esa competencia define quienes ocuparán las posiciones gubernamentales (O'Donnell, 2004: 6).

No obstante, es evidente que en un régimen democrático las formas de intermediación entre sociedad y Estado y las mediaciones de representación de intereses e identidades que influyen en la toma de decisiones y omisiones del gobierno y las burocracias no se agotan en los elementos ya indicados. En este sentido, aparecen en los Estados contemporáneos intereses económicos corporativos nacionales y transnacionales, intereses expresos u ocultos de los gobernantes o las burocracias, las demandas populares de la ciudadanía, presiones puntuales o de amplia duración, ideologías y visiones sobre qué debería ser o hacer el Estado, luchas por el reconocimiento de derechos, entre otros. Es por ello, y a pesar de que las decisiones legítimas provienen del régimen democrático y el sistema legal, dicho régimen sólo es una parte del funcionamiento e insumos a los que se ven sujetos los gobiernos y las burocracias (O'Donnell, 2004: 6).

Por lo explicado hasta aquí, sostenemos que el Estado no es uno solo, ni un ente “que domina a la sociedad como un árbitro imparcial de los conflictos sociales y que actúa en nombre de un interés general proponiendo soluciones racionales a los problemas que afronta, el Estado es múltiple” (Lagroye François y Sawicki, 2002, en Califano, 2015: 295). Es un escenario en el que diversos actores, grupos sociales e individuos, con capacidad de negociar y actuar en el ámbito político, intentan favorecer sus propios intereses. De esta interacción, y al procesar los poderes que emanan de la sociedad, el Estado devuelve acciones, decisiones y omisiones que se materializan en políticas estatales.

1.2. De la cuestión a las políticas estatales

Una vía para poder conocer como el Estado toma posición, ejecuta una decisión u omisión frente a las constantes demandas y pujas de intereses que buscan dirimirse en el mismo, es por medio de analizar el proceso social en torno a una “cuestión”. Al respecto, esta hace referencia a todo aquel asunto, necesidad o demanda social sobre el cual actores o grupos sociales con un cierto poder y posicionamiento estratégico consideran primordial realizar o tomar acciones, lo que no excluye la posibilidad de que el estado dé inicio de forma autónoma a la cuestión (Oszlak y O'Donnell, 1984: 110). En este sentido, la cuestión resulta relevante en la medida en que ninguna sociedad tiene los recursos ni la capacidad de resolver la totalidad de las demandas, reclamos y necesidades de los grupos y actores que la componen. De allí, que su construcción y desarrollo sea primordial para estos últimos en la relación que poseen con el Estado. No obstante, no toda demanda llega a convertirse en cuestión, ni toda cuestión llega a ser considerada por el estado. Esto debido a que los grupos sociales tienen un acceso asimétrico a los recursos con los que ejercer influencia y poder por lo que a veces la cuestión queda librada a la sociedad civil o es bloqueada o invisibilizada por otros sectores con mayores recursos o el propio estado (Oszlak y O'Donnell, 1984: 111).

Como proceso, la cuestión posee un ciclo vital desde que no existe como tal, pasando por su problematización y vigencia, desembocando en su resolución (o desaparición) por dos situaciones puntuales: la pérdida total de atención e interés por parte de los grupos y el Estado por el surgimiento de nuevos problemas; o su finalización porque su tratamiento ha concluido en los objetivos esperados. Por lo tanto, la resolución de una cuestión no implica necesariamente su solución en sentido sustantivo.

Cuando el Estado toma posición, de forma explícita o tácita, respecto a una cuestión; es decir, intenta o dice intentar alguna forma de resolverla, estamos frente a una política estatal. Esta se reúne en una decisión o conjunto de decisiones que pueden, o no, expresarse en actos formales. Una política estatal no es homogénea, ni unívoca, ni permanente; fundamentalmente, porque conjuga las decisiones de diversos organismos estatales a lo largo de un tiempo y un contexto determinado (Ozslak y O'Donnell, 1984: 112).

Cabe realizar tres observaciones. En primer lugar, una política estatal no es un acto reflejo ni una respuesta aislada. "Es un conjunto de iniciativas y respuestas, manifestadas o implícitas, que observadas en un momento histórico y contexto determinado permiten inferir (...) la posición predominante del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad" (Ozslak y O'Donnell, 1984: 113). En segundo lugar, la pluralidad y diversidad de unidades estatales intervinientes en la toma de posición frente a la cuestión conlleva a menudo que las decisiones intervinientes resulten conflictivas e inconsistentes entre sí. Es decir, suele ocurrir una variabilidad o falta de correspondencia entre la instancia de formulación de las políticas estatales y el momento de la ejecución y materialización, producto del enfrentamiento entre sus unidades, lo que da cuenta del carácter negociado y conflictivo en la toma de posición. En tercer lugar, el Estado puede conformarse como un actor que da inicio a la cuestión, moderar en su desarrollo, acelerar ciertas tendencias, bloquear una cuestión determinada, o no intervenir. De este modo, el Estado puede influir en cualquier etapa del proceso y transformar las relaciones de fuerza en torno a la cuestión (Ozslak y O'Donnell, 1984: 114).

A lo anterior hay que añadir que, aunque el Estado y sus organizaciones tengan un papel dominante en la formulación de las políticas estatales, la descripción y explicación de estas

no puede prescindir de la acción política de los demás actores. En este sentido, más allá de que en ciertas ocasiones sea el Estado quien da inicio a una política estatal, las decisiones en torno a su implementación o cambio de contenido tendrán la influencia de cálculos estatales respecto a la reacción potencial de otros actores y por las posiciones que estos adopten en el transcurso de la acción.

En este punto de la explicación es preciso hacer una distinción entre políticas estatales y gubernamentales. Estas últimas se diferencian de las primeras debido a que son iniciadas, elaboradas y ejecutadas desde un gobierno particular, sin la participación de otros actores. Así también, las acciones y decisiones en torno a la cuestión se estructuran de forma vertical y se extinguen al finalizar el periodo de ese gobierno, el cual se encuentra definido por las reglas del régimen democrático (Vilas, 2011). Es por ello que las políticas gubernamentales no tienen necesariamente un correlato en las políticas estatales. Y en caso de hacerlo, estaríamos frente a la construcción de una política estatal con un inicio gubernamental. Sin embargo, como nos advierte Vilas (2011), esta distinción tiene más limitaciones prácticas que teóricas debido a que todo gobierno elabora una política realizando cálculos respecto a las posibles acciones de otros actores o evaluando las opiniones elaboradas en la mediación de la ciudadanía. Más allá de estas consideraciones, en este trabajo tomamos dicha distinción para poder definir el inicio de una cuestión tanto fuera como en una unidad específica del Estado.

Hasta aquí hemos definido ciertos conceptos que resultan relevantes para nuestro análisis. No obstante, esto aún requiere una descripción detallada de los elementos o capas que estructuran internet. Con ello, buscaremos tener una herramienta con la cual poder visualizar sistemáticamente la posible toma de posición del Estado argentino en cada uno de

los estratos que la componen respecto a la reducción de la brecha digital de las PCD.

1.3. Las capas de internet

El esquema que presentamos a continuación, desarrollado por Mariano Zukerfeld (2014), parte de una concepción compleja, estratificada y multidimensional sobre internet. En este sentido, nos permite tener un acercamiento contemporáneo de la misma, a la vez que posibilita confrontar a los reduccionismos que la definen como una mera red de tecnologías y artefactos; o un ente homogéneo sin control, autónomo del capital y los gobiernos, y por el cual usuarios anónimos producen contenidos y emplean la *web*. Más bien, nos presenta una arquitectura de internet con cinco niveles jerarquizados y diferenciados: infraestructura, *hardware*, *software*, contenidos y red social. Cada uno de ellos es interdependiente de los demás, posee características tecnológicas específicas, sus propios esquemas de propiedad, actores determinados y lógicas de funcionamiento, participación e interacción.

- a. Infraestructura: Es el nivel más desconocido y menos estudiado. Se compone por una costosa red de artefactos por los cuales circula la información digital y se constituyen en los pilares de internet. Estos son de propiedad privada y un número ínfimo de empresas capitalistas. Existen tres tipos: Los cables submarinos que trasladan información entre los continentes; los *backbones* (tendidos de fibra óptica de un proveedor específico) en tierra continental, y los satélites que realizan esta tarea en el espacio.
- b. *Hardware*: está compuesta por las TD necesarias para unir a cada uno de los nodos de internet, y también poder almacenar la información que circula en esta. Se divide en dos subniveles. El primero, está compuesto por las computadoras utilizadas por las empresas proveedoras

de internet (ISP), y las que almacenan los datos de las compañías (*Google*, *Spotify*, *Netflix*, etcétera). El segundo, por las computadoras de escritorio y portátiles, celulares inteligentes con acceso a internet, y los *módems* y *routers* que vehiculizan la información digital de los dispositivos de este subnivel a internet.

- c. *Software*: Si bien es necesario una variedad de programas para que los dispositivos correspondientes a los niveles a y b funcionen correctamente, internet posee programas específicos para su funcionamiento. La base se encuentra dada por el *Transfer Control Protocol* y el *Internet Protocol*, TCP e IP, respectivamente. El primero permite la circulación de información digital por la red mediante el etiquetado y fragmentación de paquetes de información que una vez procesados compondrán un archivo. El segundo, asigna una dirección única a los diferentes dispositivos que componen el nivel b para que puedan enviar, recibir y procesar dichos paquetes. Arriba de los anteriores, se encuentra la *World Wide Web*. Luego los navegadores y buscadores que permiten visualizar y localizar la información en una red caótica. Todo esto sin olvidar programas específicos que hacen funcionar a los sitios *web* como el *http*, *php*, *python*, *java*, etcétera.
- d. Contenidos: Es el nivel con el cual interactúa todo usuario de internet. El objetivo de su navegación o búsqueda. Aquí se encuentran los textos, la música, los videos, las fotos, los datos, y toda forma de información digital que puede utilizarse *on-line* o descargarse.
- e. Red social: Internet no funciona si no existen usuarios que la utilicen, que sepan, en una escala simple, navegar, descargar archivos o enviar correos. Un poco más por encima, usuarios que puedan producir contenidos (prosumidores), como redactar

blogs, subir música, ofrecer sus programas, pero también usuarios con roles específicos, como los moderadores, curadores de contenidos, etcétera. Más allá de esto, nos referimos aquí a las comunidades virtuales o redes sociales. No se trata de usuarios individuales, sino de colectivos digitales que forman el corazón de la *web 2.0*.

2. Las políticas del estado argentino frente a la brecha digital de las PCD

2.1. El surgimiento de la brecha digital de las PCD como cuestión del Estado

¿Cuál fue el proceso que dio origen a la brecha digital de las PCD como cuestión del Estado argentino? Esta pregunta nos remonta a un acontecimiento clave en el campo del derecho para las PCD. Nos referimos aquí a la sanción por parte de la Organización de las Naciones Unidas en diciembre de 2006 de la "Convención internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad" y su protocolo facultativo; y su posterior incorporación a la legislación argentina mediante la Ley Nacional Núm. 26.378, sancionada el 21 de mayo de 2008 y promulgada el 6 de junio de ese mismo año. Esta Convención compromete a los Estados firmantes a "promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las PCD, y promover el respeto de su dignidad inherente" (ONU, 2006: 4). Así, estos deben garantizar el acceso de las PCD a la educación, al trabajo, a la salud, a la justicia, a la información, a los espacios físicos, a la tecnología, a la movilidad, entre otros; respetando la dignidad, libertad, autonomía, igualdad de oportunidades, y la no-discriminación. Así también, desde este instrumento legal, y en coincidencia con el modelo social, la discapacidad es comprendida como el resultado de la interacción entre una persona con cierta deficiencia y las barreras

sociales que impiden la participación en igualdad de condiciones con las demás (ONU, 2006). Es por ello que hablamos de "personas con discapacidad" debido a que se busca poner en primer lugar el carácter de sujeto de derecho (persona) y la discapacidad como una condición externa (con discapacidad).

Hay que precisar que la Convención no sugiere formas particulares de planificación y ejecución de políticas públicas. Sin embargo, sintetiza las principales demandas del colectivo de las PCD a nivel mundial, planteando una cuestión general a los Estados firmantes: la plena inclusión y participación social de las PCD. Es por ello que se conforma como un programa con objetivos precisos hacia donde deberían orientarse las acciones y políticas públicas de los estados (Venturiello, 2017).

Ahora bien, el surgimiento, tratamiento y sanción de la Convención estuvo signada por la participación política de un gran número de organizaciones de las PCD a escala internacional. En la Argentina, el proceso estuvo liderado por la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI), una red que nuclea a organizaciones de la sociedad civil, y cuyo principal objetivo, como indica su nombre, es la defensa y promoción de los derechos de las PCD en la Argentina desde los principios del modelo social¹. Asimismo, esta organización forma parte a nivel internacional de la Alianza Internacional sobre Discapacidad (IDA) y de *Global Partnership for Disability and Development* (GPDD)², las cuales también for-

1 El comienzo de la militancia por los derechos de las PCD desde el modelo social en la Argentina puede remontarse a la década de 1970 con el surgimiento del Frente de Lisiados Peronistas, el cual fue perseguido por el gobierno militar tras el Golpe de Estado de 1976 (Alonso y Cuenya, 2015).

2 Véase: <http://www.redi.org.ar/index.php?file=Quienes-somos/Presentacion.html>

maron parte del proceso de redacción de la Convención. En síntesis, la cuestión general de la inclusión social de las PCD para el Estado argentino fue construida desde las organizaciones de la sociedad civil que nuclean al colectivo y con la posterior participación de la ONU como actor internacional.

Respecto a la brecha digital de las PCD, la Convención atiende esta demanda por medio de garantizar el acceso a internet en los siguientes incisos de su Artículo 9:

- g) Promover el acceso de las PCD a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet; h) Promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo.

De esta manera, si la Convención plantea una cuestión general, el acceso a internet se constituye en un elemento que forma parte de esta última. Y es por esto, que lo consideramos una cuestión, en la medida que existen otros elementos constitutivos de la cuestión general que se conforman en cuestiones particulares entre las que podemos mencionar: la inclusión socio-laboral, la educación inclusiva, la igualdad de oportunidades, etcétera. Dicho de otro modo, el acceso a internet se constituye como cuestión en tanto forma parte de la inclusión social de las PCD. Lo que no implica que el Estado argentino la haya resuelto.

2.2. Sobre la capa del *hardware*

La primera capa en la que advertimos iniciativas concretas para favorecer el acceso a internet de las PCD es en el *hardware*³. En este sentido,

el Estado argentino suministró equipamiento de acceso adecuado para usuarios con discapacidad, exclusivamente para el contexto educativo. Estas acciones se realizaron en el marco de dos iniciativas estatales específicas: el Plan Conectar Igualdad (PCI) y el Programa de Políticas en Discapacidad para Estudiantes universitarios (PODES).

El PCI inició en el año 2010 y fue creado por medio del decreto Nº 459/2010 del Poder Ejecutivo Nacional. Este se propuso entregar una computadora por cada estudiante y docente de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de institutos de formación docente. Asimismo, planteó formar a los docentes en el uso de estas herramientas y desarrollar propuestas educativas novedosas para incorporar a las mismas en los procesos de enseñanza y de aprendizaje; reducir la brecha digital; formar a los jóvenes en el manejo de las TD para que afronten con mejores posibilidades el mercado de trabajo; contribuir a la formación de ciudadanos con competencias digitales. De esta forma, el PCI tuvo un componente pedagógico fuerte, puesto que “el eje de la política fue fortalecer la escuela pública, volverla más atractiva para los jóvenes, renovar las pedagogías, y construir puentes entre la cultura escolar y la extraescolar” (Dussel, 2014: 44).

De esta manera, por sus características, y al mirar su campo de incidencia e interacción con actores sociales, el PCI tenía una incidencia que excedía a los espacios educativos del nivel secundario, pero también, si lo observa-

entre otros objetivos, a reducir la brecha digital en poblaciones sin conectividad a través de construir y ampliar una Red Federal de Fibra Óptica. Debido a que no se mencionaba a la población de PCD (lo explícito) y tampoco se realizaron acciones sobre esta sin mediar un acto formal (lo implícito), se ha decidido comenzar el análisis desde la capa del *hardware*.

3 Si bien el Estado argentino desarrolló políticas para intervenir en la capa de la infraestructura por medio del Plan Argentina Conectada y el Plan federal de Internet, estos se orientaban,

mos con el esquema de los niveles de internet, implicaba a otros niveles más allá del *hardware*; incluyendo a los del *software* y red social. No obstante, a los fines de una exposición sistemática, indagaremos en estos en apartados posteriores y profundizaremos en su organización y ejecución en relación al *hardware* y los estudiantes con discapacidad.

El PCI, en términos cuantitativos, se planteó equipar a 3.000.000 de estudiantes, conectar a 13.400 escuelas, formar a 400.000 docentes, y producir recursos digitales. Esto implicó movilizar un número significativo de recursos y personas y en plazos que excedían las posibilidades de la estructura burocrática del Ministerio de Educación. Así, Para responder a sus objetivos, se creó el Comité Ejecutivo del PCI, el cual se hallaba compuesto por un representante de los siguientes organismos: Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Educación y Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios. Así también, era el representante de ANSES quien presidía dicho Comité y su organismo el encargado de la partida presupuestaria, proveniente del Tesoro Nacional, para la ejecución del Plan.

De esta manera, esta política pública ponía al Estado como el principal actor responsable de garantizar el acceso universal a las TD e internet, por medio de la educación. Esto contrastaba con los programas educativos de los países centrales, donde las principales iniciativas partían del sector privado y empresas, deseosas de tener negocios con el Estado, usuarios de sus productos y mano de obra para sus industrias (Dussel, 2014: 46).

Sin embargo, en la arena de negociaciones el estado no podía prescindir de las empresas privadas, fundamentalmente porque estas eran las encargadas de suministrar el *hardware* y *software* de los equipos. En este sentido, fue un consorcio de 10 empresas nacionales las encargadas de ensamblar las notebooks con

componentes importados de China, exceptuando algunas que contaban con sus propias líneas de fabricación de circuitos electrónicos; el gigante de la electrónica Intel fue proveedor de los microprocesadores y *software*; y Microsoft cerró un contrato por licencias de su sistema operativo Windows y su paquete de ofimática Office⁴.

Respecto al *hardware* puntual para la modalidad de educación especial, se distribuyeron, además de las *notebooks*, diferentes tecnologías de apoyo que buscaban mejorar la accesibilidad a los ordenadores portátiles. Esto debido a que las *notebooks* del PCI fueron fabricadas, como la mayoría de los dispositivos producidos por la industria de las TD, bajo criterios de "normalidad". Es decir, que se trata de dispositivos desarrollados para un usuario con una corporalidad y funcionalidad específica: dos manos con motricidad fina, órganos oculares y auditivos, por ejemplo. Para saltar estas barreras se distribuyeron diferentes periféricos orientados a ciertos tipos de discapacidad. Así, en el caso de instituciones donde asisten estudiantes con discapacidad visual o disminución visual severa, se entregaron impresoras braille, escáneres y computadoras "*all in one*" (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación, 2018b). Para los estudiantes con discapacidad motriz, teclados con protector perforado, *mouses* activados con botones o "*Ad Mouse*", pulsadores o *Switch*, *trackball* y brazos articulados (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación, 2018A). Además de estos equipamientos, se brindó a cada institución de educación especial un proyector con pantalla portátil y a es-

4 Las *notebooks* del PCI también contaban con una distribución de Linux denominada "*Huairá*", pero su uso siempre fue limitado y marginal, en comparación a la utilización del *software* privativo.

cuelas “comunes” algunos de los equipamientos ya señalados en caso de tener un estudiante con discapacidad en proceso de inclusión.

Respecto a las dificultades en la dimensión técnica del PCI que se fueron presentando en las instituciones de educación especial, no hemos hallado antecedentes que profundicen en ellas de forma focalizada y exhaustiva. Sin embargo, hemos encontrado datos referidos a los requerimientos de *hardware*. Desde dicho trabajo (Pérez *et al.*, 2012), elaborado con el apoyo institucional de la Universidad Pedagógica Nacional en el marco del PCI, se indica que los tipos de periféricos necesarios para que los estudiantes con discapacidad puedan utilizar los equipos son variados y especializados. En este sentido, requieren un desarrollo y adecuación a las necesidades de un usuario en particular, lo que reduce las posibilidades de poder comprar estos equipamientos en el mercado a la vez que aumentan significativamente sus costos. Asimismo, y siguiendo este informe, era necesario incorporar otros periféricos a la dimensión del *hardware* del PCI.

El hecho de que en el PCI se halla tenido en cuenta estos equipamientos para la modalidad de educación especial implica dos proposiciones. Por un lado, el reconocimiento de la importancia de las TD para acompañar los procesos de aprendizaje de los estudiantes con discapacidad. Y por el otro, y paradójicamente, una aceptación del propio modelo de educación especial, el cual, y desde una mirada del modelo social y de la educación inclusiva, resulta segregador para las PCD. Esto debido a que bajo esta modalidad deben cursar sus estudios en instituciones educativas separadas de aquellas en donde asisten la mayoría de los estudiantes del sistema educativo, con una propuesta alternativa, y a veces, limitada, en comparación al *currículum* general. Así, aunque el PCI enunciaba en un plano discursivo brindar un apoyo tecnológico para un modelo de educación inclusiva, es decir, con estudiantes con discapacidad en las aulas “convencionales”,

compartiendo la misma propuesta educativa, el sistema educativo continuaba conservando y reproduciendo sus modos de organización. Más allá de esta observación, por su despliegue y envergadura, no quita de que haya sido una de las políticas públicas más ambiciosas para la reducción de la brecha digital y democratización de las TD por medio de la educación, y viceversa. Más aún, si observamos el derrotero que tomó el PCI desde la asunción del gobierno de la coalición “Cambemos” en diciembre de 2015.

Una política que había entregado 5.300.000 computadoras, repartidas en 11.476 establecimientos, 4.544.033 fueron destinados a escuelas secundarias, 290.205 a Institutos de Formación Docente y 165.762 a Escuelas de Educación Especial. Y que comenzaría a ser atravesada por la desfinanciación, la reducción organizativa y desaparición, pese a los compromisos de campaña de continuar con la misma. Al respecto, el Gobierno Nacional despidió en los primeros meses de su gestión a la totalidad del equipo coordinador del PCI, formado por 60 trabajadores contratados. Luego, en febrero, mediante el decreto Nº 336 de 2016 del Poder Ejecutivo Nacional, dio finalizado con la totalidad de los contratos nacidos en convenios de participación conjunta para la ejecución de programas entre el Poder Ejecutivo y entes descentralizados y autárquicos; esto bajo el argumento de que durante la gestión anterior se habían realizado contrataciones irregulares. La finalización de estos contratos eliminó la planta de trabajadores del programa, calculados en un número cercano a 1.000, puesto que la misma se encontraba formada por trabajadores contratados por universidades públicas y otras dependencias. Asimismo, durante ese año, el ministerio de educación dejó la continuación del despliegue territorial del PCI supeditada a la decisión y posibilidades técnicas y financieras de cada uno de los ministerios de educación de las provincias. Esto limitó y suspendió la entrega

de computadoras y agravó el estado precario de la infraestructura de conexión a internet en las escuelas. En diciembre de 2016, el Comité Ejecutivo del PCI fue disuelto por medio del decreto N° 1239 del Poder Ejecutivo Nacional. Con ello, se transfirió la responsabilidad del desarrollo del programa, junto a bienes patrimoniales, personal y partida presupuestaria –reducida para entonces– a Educ.Ar sociedad del Estado; una empresa estatal dependiente del Ministerio de Educación⁵.

Esta transferencia se llevó a cabo bajo el argumento de dotar de mayor operatividad y mejorar la consecución de los objetivos primarios del PCI. No obstante, dicho decreto no menciona ninguna auditoría, proyecto de investigación, o una relación directa entre la decisión DE TRANSFERENCIA y las mejoras que traería para el programa. Sólo apela al “análisis de la experiencia” del PCI, sin mencionar ninguna de las posibles dificultades de implementación que expone la amplia bibliografía sobre esta política pública.

De esta manera, estas modificaciones en torno al PCI dan cuenta de un giro de una política social a una política educativa (Matozo, 2019). Esto debido a que se dio la responsabilidad de su desarrollo sólo a un organismo del Ministerio de Educación, desplazando a la amplia estructura estatal que se había concebido para su despliegue; y también, teniendo en cuenta que este organismo tiene experiencia en los contenidos educativos y no en el desarrollo de infraestructura de conectividad y entrega de equipamiento. Así, se puso el foco

sólo en lo pedagógico dejando en un segundo plano el *hardware*, aspectos que deberían ser simultáneos y no asimétricos si pensamos en la reducción de la brecha digital.

Durante el 2017, el Ministerio de Educación tuvo un presupuesto para la compra de 800.000 computadoras (Observatorio de la Universidad Pedagógica Nacional, 2016). Sin embargo, su entrega fue limitada hasta el 2018, año en el cual el programa fue cerrado definitivamente y reemplazado por el Plan Aprender Conectados (en adelante, PAC), creado por medio del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 386 del año 2018.

Si bien no haremos aquí una comparación profunda con su antecesor, pues escapa a los propósitos de este artículo, es pertinente demarcar sus objetivos y como modificaron el acceso al *hardware* por parte de las PCD. En este sentido, el PAC se planteó formar a docentes y estudiantes en los nuevos lenguajes producidos por las “Tecnologías de la Información y la Comunicación”, en la programación de *software* y en la robótica. En cuanto a la infraestructura de conexión a internet y *hardware*, propuso continuar conectando a aquellas escuelas sin conectividad y dotar de equipamiento tecnológico “pertinente” a cada una de ellas. Así, el PAC dejó de entregar equipamiento a cada uno de los estudiantes, y pasaría a entregar un número menor de computadoras a las escuelas junto a un kit de robótica. Esta decisión de disolver el modelo 1 a 1, una computadora por alumno, se tomó a partir de la Evaluación Nacional de Aprendizajes (APRENDER), la cual fue realizada a nivel nacional tomando una muestra aleatoria de instituciones educativas estatales por provincias y municipios con un total de 1.300.000 estudiantes evaluados. Según esta evaluación, el 94% de los docentes tenían acceso a una computadora; el 76% de los estudiantes que asisten a escuelas primarias contaba con celulares, y el 87,7% de los estudiantes que esta-

5 Entre sus objetivos y funciones están los de administrar el sitio educativo del Ministerio (www.educ.ar), promover el uso de las TD para mejorar los modos de enseñar y de aprender de los docentes y los estudiantes de todos los niveles y modalidades, y proveer recursos digitales seleccionados y especializados para docentes, directivos, alumnos y familias.

ban a punto de finalizar la escuela secundaria tenían una computadora en casa.

Con estos argumentos, el Estado dejó de lado la entrega de equipamiento a los estudiantes, incluso a ese 12,3% que no tenía una computadora en casa. Asimismo, es preciso señalar que en los objetivos y alcances del PAC dejó de tener presencia la modalidad de educación especial y, por ende, y al menos en el plano de lo explícito, el grupo de las PCD ya no figuraban como destinatarios directos.

Finalmente, otro argumento de aquel gobierno para implementar el PAC estuvo dado por una crítica al PCI, a nuestro parecer inconsistente. Para la coalición de gobierno de entonces, ya no era necesario atender la brecha digital. Las prioridades, o lo que denominamos en el marco teórico como “cuestión”, habían sido redefinidas hacia la “alfabetización digital”, la cual era reducida a la programación de *software* y la robótica. En esta idea, se criticaba a la política pública predecesora como únicamente destinada a “la mera entrega de equipamiento”. Y que estas acciones no eran suficientes por lo cual se debía abordar “contenidos específicos con una orientación pedagógica clara e integral en los establecimientos educativos, como núcleos determinantes responsables de los procesos de enseñanza y de aprendizaje” (Argentina, Decreto Nº 386-18). Así, el gobierno de turno volvía a refloatar aquella idea que, según muchas investigaciones ya citadas en este trabajo, reducían el PCI a una cuestión artefactual, olvidando su dimensión educativa.

Ahora bien, otra política que brindó un acceso al *hardware* para las PCD fue el Programa de Discapacidad para Estudiantes universitarios (PODES), dependiente de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación, cuya vigencia comenzó en el año 2012 y se extendió hasta el año 2018. Este programa articulaba un conjunto de acciones orientadas a garantizar la inclusión de estudiantes con discapacidad en las universidades.

Entre sus acciones se encontraban obras de accesibilidad física (instalación de ascensores, elevadores y rampas), becas para estudiantes, formación de docentes en estrategias didácticas y pedagógicas para garantizar la accesibilidad académica, y lo que nos interesa aquí, la entrega de computadoras.

Alrededor de 2.000 ordenadores portátiles fueron suministrados a los estudiantes con discapacidad en dos tandas: durante el año 2012 y 2013, respectivamente. Se planificó una tercera entrega para el año 2015, pero la misma fue suspendida tras el cambio de gobierno a fines de ese año. Estas *notebooks*, al igual que las del PCI, contaban con el sistema operativo Windows y la distribución Linux Huaira. No obstante, poseían pantallas más grandes y mayores requerimientos de *hardware* y los periféricos de accesibilidad eran entregados según las necesidades del usuario con discapacidad. La entrega se realizaba en comodato y el estudiante podía conservar la computadora al finalizar su carrera universitaria⁶. Como puede advertirse, al igual que el PCI, la suspensión de entrega de equipamiento sucede a partir del año 2016, y el fin de sus acciones en el año 2018, pero esta vez sin ninguna política pública de reemplazo, por lo que el interés sobre la brecha digital en el ámbito universitario, al menos desde las acciones del Estado, se dio por terminada.

2.3. Sobre la capa del *software*

La actuación del Estado en esta capa se realizó mediante dos políticas ya descriptas en el apartado anterior: el PCI y el PODES. Al respecto, las *notebooks* entregadas en ellas contaban con un mismo paquete de *software* con características de accesibilidad, es decir, sistemas operativos y sus aplicaciones nativas que permitían

6 Véase: <https://www.sobre-tiza.com.ar/2014/09/10/podes-universidad-accesibilidad/>

a las PCD utilizar las *notebooks*, y por ello, también navegar en internet. En cuanto a los sistemas operativos, fueron dos los escogidos para ser instalados en los ordenadores portátiles: Windows, un producto de la corporación Microsoft, y Huaira, una distribución gratuita basada en Linux Devian. El primero, al tratarse de un *software* privativo, fue comprado por el Estado debido a la posición dominante del producto en el mercado. Lo que a su

vez indicaba una preferencia mayoritaria hacia el mismo por parte de los usuarios sobre otros sistemas operativos, donde 9 de cada 10 computadoras lo utilizaban. Esto lo podemos observar en el siguiente cuadro que ilustra las cuotas de mercado a nivel mundial durante el periodo en el que se entregaron de forma regular los ordenadores, durante el año 2011 al 2015.

Tabla 1:
Cuotas de mercado de los sistemas operativos a nivel mundial

Año	Windows	OS X	Linux	Otros
2015	86,96%	9,35%	1,63%	2,06%
2014	88,98%	8,73%	1,33%	0,96%
2013	90,68%	7,67%	1,1%	0,55%
2012	89,95%	7,47%	0,85%	1,73%
2011	91,52%	6,6%	0,79%	1,09%

Fuente: Statista (2019).

Huaira, por su parte, es una distribución desarrollada por el Estado argentino a partir del sistema operativo Linux Devian. Fue creado específicamente para los requerimientos educativos del PCI y el PODES; y presentado como un acto de soberanía tecnológica al utilizar *software* de código libre, abierto y gratuito. No obstante, y como puede advertirse en la tabla anterior, los sistemas operativos de este tipo no superan el 2% de presencia en el mercado, por lo que no son muy utilizados por los usuarios.

De esta manera, fue la búsqueda de garantizar el acceso a la mayor cantidad de usuarios posibles y a la vez brindar un sistema operativo de código libre, aunque parezca aquí una paradoja, lo que llevó a que ambos sistemas coexistan en los ordenadores. Asimismo, fue así como en la capa del *software* interactuaron los intereses del gobierno por tener soberanía tecnológica, la fuerza de Microsoft en el mer-

cado y las necesidades, creadas o impuestas, de los usuarios. Todos ellos mediados y dirimidos en esa relación social denominada Estado y sus correspondientes decisiones.

Respecto a las características de accesibilidad en Windows y Huaira, ambos cuentan con diversas configuraciones que facilitan su uso por parte de las PCD entre las que se pueden mencionar: teclado en pantalla, configuración de parámetros visuales, de información y mouse, lupa o magnificador. Asimismo, estos sistemas operativos venían acompañados con un paquete de aplicaciones orientados a garantizar accesibilidad como es el caso de los lectores de pantalla, editores de audio y video; y en el caso particular de Huaira, un *software*

que permitía mover el puntero del mouse con los movimientos de la cabeza⁷.

Por último, en esta sección, es preciso realzar algunas observaciones. Por un lado, la ausencia de otros tipos de *software* para la comunicación de estudiantes con discapacidad intelectual, como son los sistemas de Comunicación aumentativa y alternativa. Por el otro, que las acciones en torno a la capa del *software* estuvieron suscriptas a los derroteros del PCI y del PODES. Es decir, que al suspenderse estas políticas el acceso de las PCD a esta capa se vio restringido significativamente. Asimismo, al suspenderse el PCI, la sección del programa que tenía el propósito del desarrollo y actualización del Huaira fue cerrada.

2.4. Sobre la capa de los contenidos

El Estado intervino en este nivel con las siguientes acciones: el Programa de Apoyo Tecnológico para la Discapacidad (ATEDIS) y la sanción de la Ley Nacional 26.653 de Accesibilidad Web y la actuación de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI) para su implementación. Antes de profundizar en su descripción, resulta necesario precisar a qué nos referimos con la accesibilidad de los contenidos para los usuarios con discapacidad en internet y las limitaciones que se le presentan a los Estados para implementarla.

Para el *World Wide Web Consortium* (conocido como W3C), el principal organismo estandarizador en Internet en términos tecnológicos, “hablar de accesibilidad web es hacer foco en un acceso universal a la web, independientemente del tipo de *hardware*, *software*, in-

fraestructura de red, idioma, cultura, localización geográfica y capacidades de los usuarios”. Partiendo de esta definición, “las cuestiones de accesibilidad no se refieren únicamente a los usuarios con algún tipo de discapacidad, sino que se dirigen a cualquier clase de problema que impida el acceso a los contenidos de la web” (Sánchez y Vos, 2008: 73).

Para poder alcanzar la accesibilidad en internet, tanto para usuarios con discapacidad, así como con otras necesidades, el mencionado organismo elaboró un conjunto de recomendaciones. Éstas llevan el nombre de Pautas de Accesibilidad del Contenido Web (WCAG, por sus siglas en inglés). Desde el año 2018 hasta la actualidad, se encuentra vigente su versión 2.1, las cuales serían la antesala para la presentación de la versión 3.0 (Fernández Díaz, Jambrino Maldonado y Iglesias Sanchez, 2019). De esta manera, la accesibilidad de los contenidos de las páginas webs se encuentra en el campo de las recomendaciones, pautas o sugerencias para los desarrolladores y usuarios que deseen implementarlas. Es decir, no se deriva de una norma o reglamentación cuyo cumplimiento es monitoreada por algún ente estatal. Esto se deriva de los modos en que internet es administrada, gestionada y gobernada, que se distancian significativamente a los planteados por el modelo tradicional de administración y gestión de las telecomunicaciones, suscripto a las políticas de los Estados en sus territorios. En este sentido, los mismos se caracterizan por plantear un desplazamiento de los estados de la regulación de esta red debido a una serie de factores señalados por Pérez (2008: 14, en Califano y Valadrón, 2013: 4) entre los que se pueden mencionar.

7 Para indagar en cómo emplear estas aplicaciones y sus modos de aportar a la accesibilidad de los usuarios con discapacidad, recomendamos leer el material producido por el Ministerio de Educación, el cual puede encontrarse con la referencia: Zappalá, Kopel y Suchodolski, 2011.

a. La liberalización de los mercados de las comunicaciones con la preponderancia de empresas privadas en la infraestructura y los contenidos para las cuales la regulación disminuiría la inversión y la innovación del sector. Un planteo económico que

no es discutido al ser considerado el eje del desarrollo económico del capitalismo cognitivo.

- b. Una arquitectura globalizada y un desarrollo ubicuo en el que participan diversos actores que aportan al funcionamiento de la red como empresas privadas, usuarios y organismos privados. Es por ello que dichos actores afirman tener la potestad de administrarla.
- c. Una gestión y administración a cargo de una serie de organizaciones internacionales que trabajan en forma conjunta, bajo un modelo privado y descentralizado de gestión. A la cabeza de estas se encuentra ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*), encargada de asignar nombres de dominio, protección y desarrollo de protocolos de intercambio, estándares de tecnología y direcciones de IP.

Es a partir de estos modos de organización que no es posible hablar del gobierno de internet, sino más bien de su gobernanza. Desde la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI) "la gobernanza de Internet es el desarrollo y la aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en las funciones que les competen respectivamente, de principios, normas, reglas, procedimientos de adopción de decisiones y programas comunes que configuran la evolución y la utilización de Internet" (Califano y Baladrón, 2013: 7). Dicho de otro modo, el concepto de *gobernanza* hace a alusión a la interacción entre las instituciones políticas, sociales y privadas, no sólo del ámbito nacional, sino también supranacional. Esto se diferencia de la noción tradicional de gobierno basada en una relación jerárquica entre gobernante y gobernados, y circunscripta a una estructura estatal (Califano y Baladrón, 2013).

Pero la gobernanza de internet no está libre de críticas. En primer lugar, se cuestiona

que el organismo principal que la gestiona, la ICANN, esté atado a las regulaciones de los Estados Unidos por medio de contratos con su Departamento de Comercio. Asimismo, dicho organismo no permite la participación directa de otros Estados; estos sólo pueden formar parte del GAC (*Governmental Advisory Committee*), una sección de la ICANN que no tiene derecho a voto en la Junta Directiva y que sólo lleva adelante funciones de asesoramiento acerca de cuestiones vinculadas con temas gubernamentales o que puedan afectar normativas públicas. Según Califano y Baladrón (2013), se podría comparar la situación de ICANN con la de un concesionario al que se le ha otorgado la explotación de un servicio de interés público, con la salvedad de que en este caso se le ha adjudicado la gestión y administración de Internet a nivel mundial, y que los Estados no poseen participación directa en él.

Incluso, cabe mencionar que el W3C, el organismo responsable de elaborar estándares técnicos para el funcionamiento de internet, entre las que figuran las pautas de accesibilidad, no tiene una relación directa con el ICANN; por lo que este último no figura entre sus miembros y sólo se hace eco de sus recomendaciones técnicas⁸. Así, es esta estructura de la gobernanza de internet, donde los Estados carecen de un poder de decisión y poseen márgenes estrechos de participación, lo que limita realizar acciones que garanticen la accesibilidad a los contenidos para los usuarios con discapacidad.

Como se mencionó, la primera acción del Estado argentino en la materia fue por medio del "Proyecto ATEDIS. Este se encontró vigente desde el año 2001 hasta el año 2015, y pertenecía al Programa Nacional para la So-

8 Para conocer la nómina de miembros del W3C, véase: <https://www.w3.org/Consortium/Member/List#xI>

ciudad de la Información (PSI), Secretaría de Comunicaciones, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Siteal, 2020; OEA, 2009; PNDU, 2009). El Proyecto ATEDIS buscaba ser el referente en la temática de las TD y la Discapacidad a nivel del gobierno nacional; haciendo foco en la accesibilidad web. En este sentido, su objetivo estaba puesto en difundir la Accesibilidad Web y fomentar el contacto con entidades vinculadas a la discapacidad. A modo de un ajustado resumen, el ATEDIS desarrolló las siguientes actividades durante sus 14 años de existencia: talleres y cursos de formación en accesibilidad web; difusión de la accesibilidad web por medio de su sitio (www.atedis.gob.ar); desarrollo de sitios webs accesibles para organismos del Estado; participación en jornadas, congresos y encuentros para difundir la importancia de la accesibilidad web; participación en organismos internacionales (W3C) para contribuir en el desarrollo de las pautas de accesibilidad; y vínculos con otros organismos del Estado (Comisión Nacional de Discapacidad) (PNUD, 2009: 10-12).

Sobre este proyecto creemos conveniente hacer algunas observaciones. Al respecto, fue la primera materialización de una acción estatal de la “cuestión” del acceso de las PCD a internet, incluso años antes de la sanción de la Convención y de la Ley de Accesibilidad de la información en las páginas web. Atribuimos, de forma no concluyente, que esta iniciativa se corresponde con las obligaciones del Estado argentino adquiridas en el año 2000 al adherir a la “Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las Personas con Discapacidad” de la Organización de Estados Americanos. Respecto a la información que podría encontrarse sobre el proyecto, esta es escasa o nula. En este sentido, el sitio institucional del mismo fue discontinuado y cerrado por la gestión de la coalición de gobierno “Cambiamos”, al igual que el propio proyecto. Asimismo, los infor-

mes estatales son escasos y el último fue elaborado en el año 2009. De este modo, consideramos que este proyecto debe ser explorado en futuros trabajos.

Ahora bien, la primera legislación en la materia que buscó regular las relaciones en torno a esta dimensión de la cuestión fue la Ley Nacional 26.653 de Accesibilidad de la Información en las Páginas Web, sancionada en el año 2010 y reglamentada desde el año 2013 por medio del Decreto del Poder Ejecutivo Nº 355/2013. En su Artículo I se encuentran sus principales lineamientos, el cual expresa:

El Estado nacional, entendiéndose los tres poderes que lo constituyen, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos, empresas prestadoras o contratistas de bienes y servicios, deberán respetar en los diseños de sus páginas Web las normas y requisitos sobre accesibilidad de la información que faciliten el acceso a sus contenidos, a todas las Personas con Discapacidad con el objeto de garantizarles la igualdad real de oportunidades y trato, evitando así todo tipo de discriminación.

En la normativa también queda explícito que las Organizaciones No Gubernamentales que reciban fondos públicos deberán cumplir la legislación; que el Estado se compromete a dar cursos de capacitación sobre la temática, y que los estándares tecnológicos de accesibilidad a utilizar en la Argentina serán establecidos por la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI). Asimismo, el órgano encargado de su aplicación, según la reglamentación de la normativa, será la Secretaría de Gabinete de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La ONTI ha tenido tres roles bien definidos, al menos desde lo discursivo, desde la sanción de la norma: la fijación de los estándares técnicos, la formación de personal en la temática de accesibilidad web y la evaluación

de los sitios webs alcanzados por la normativa. Roles que han ido cambiando de acuerdo a los periodos de gobierno.

En lo que refiere al establecimiento de los parámetros técnicos, desde el año 2011, se determinó la utilización de las normas *WCAG 1.0* en las páginas alcanzadas por la ley. No obstante, debido a su obsolescencia tecnológica (las *WCAG 1.0* fueron elaboradas en el año 1999 y hacen referencia a tecnologías en desuso), la ONTI decidió establecer el uso de la versión 2.0 de las mismas por medio de la Disposición N° 02/2014. Actualmente, la ONTI continúa utilizando la versión antes indicada pues ratificó su utilización por medio de la Disposición 06/2019, pero aumentó los criterios de accesibilidad web a utilizar y obligó a los agentes alcanzados por la ley a adoptarlos en el término de un año. Sin negar el avance que esto significaría, estas pautas se encontrarían desactualizadas en tanto la última versión es la 2.1, presentadas en el año 2018.

Respecto a la formación en la temática desde la ONTI, las mismas comienzan en el año 2018 junto al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)⁹. En cuanto a la evaluación de la accesibilidad de los sitios webs, no se han hallado informes elaborados por dicha dependencia. Sólo se ha encontrado un apartado en el sitio del Poder Ejecutivo, donde se enuncia que es posible realizar consultas sobre la temática¹⁰. Esto daría cuenta de que las evaluaciones son elaboradas a demanda de los solicitantes.

Cabe señalar que el pleno cumplimiento de la normativa ha sido de nula a escasa. Esto ha sido expresado por las principales organi-

zaciones que agrupan a las PCD al Comité de la Convención sobre los Derechos de las PCD (ONU, 2017) y diversos trabajos de investigación en la materia en el campo académico (Curti, Rossi y Chapetto, 2015; Rossi, Ortíz y Chapetto, 2016; Petrone, 2019).

2.5. Sobre la capa de red social

Las acciones del Estado en torno a generar accesibilidad en la capa de la red social, por su parte, se desplegaron desde una política pública puntual que ya describimos previamente: el PCI. Siendo más específicos, mediante actividades educativas destinadas a los estudiantes con diferentes discapacidades que se centraron en enseñar: el uso de los diferentes programas de accesibilidad y de los navegadores; la utilización del chat y el correo electrónico; la edición de audio, imágenes y videos; leer y escribir texto digital; y compartir la producción multimedia en internet. Todo ello a la vez que se atravesaban materias del currículum como ciencias sociales, lengua, matemáticas, etcétera (Zappalá, Koppel y Suchodolski, 2011).

Advertimos rápidamente que con estas actividades en los espacios educativos se buscaba formar a un prosumidor, a un usuario que produzca sus propios contenidos, los comparta e interactúe con otros usuarios, elementos fundamentales de la web 2.0 (Cobo Romani y Pardo Kuklinski, 2007). Todo ello a la vez que se propusieron actividades que atravesen parte de los contenidos, distanciándose de la formación más tradicional de alfabetización en tecnologías que se desarrollaba en un espacio curricular diferenciado. No obstante, cabe señalar que la enseñanza de estos fue diseñada desde una segmentación en la que primaban ciertas características sensoriales y cognitivas de los estudiantes. Con ello nos referimos a que, por ejemplo, al estudiante sordo se le propuso la edición de video, al estudiante con discapacidad visual, el audio, y al que tiene discapacidad motriz el trabajo con textos e imágenes. Aunque tienen en común el uso

9 Véase: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/ssetic/onti/accesibilidad-web>

10 Véase: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/ssetic/onti/evaluacion-accesibilidad-web>

de internet para poder compartir el contenido producido, consideramos que la propuesta resulta apropiada para un acercamiento a estas tecnologías, pero limitante para la exploración y aprendizaje de otras prácticas de apropiación. Al respecto, advertimos que se estarían dejando de lado otras potencialidades de estas tecnologías como el apoyo para la lectura y escritura en español para niños y jóvenes sordos o con discapacidad intelectual (Folco, 2010; Luque Parra y Luque Rojas, 2012), el aprendizaje de la lógica computacional y la programación (López Escribano y Sánchez Montoya, 2012), por mencionar algunas de ellas.

Más allá de estas observaciones, el fin del PCI y su posterior remplazo por el PAC, Programa Aprender Conectados, también tuvo implicancias en la dimensión de la red social para las PCD. En este sentido, el PAC implicó un retroceso en la preparación de usuarios o prosumidores con discapacidad. Fundamentalmente, porque éste dejó de proponer actividades donde se planteen aprendizajes utilizando, generando y compartiendo contenidos en internet, y pasó a darle relevancia, al menos en

el campo de las secuencias didácticas propuestas, a la producción de contenidos multimedia empleando las aplicaciones pre instaladas. Asimismo, dichas secuencias fueron reducidas significativamente en cantidad y se presentaron nuevamente segmentadas desde ciertas características sensoriales y cognitivas de los estudiantes.

Conclusiones

A lo largo de este recorrido, hemos podido observar avances y retrocesos, oportunidades y límites, ausencias y presencias del Estado argentino para garantizar el acceso de las PCD a internet, una cuestión que se presenta como un derecho humano protegido por una amplia legislación nacional e internacional. Desde una mirada histórica sobre los ciclos de gobierno, advertimos que cada uno de ellos fue presentando un posicionamiento bien diferenciado frente a la “cuestión” aquí abordada, tomando como inicio de nuestro recorrido el proyecto Atedis en el año 2001.

Gráfico 1:

Intervención del Estado argentino en las capas de internet desde 2001 al 2019

Capas	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017-2019
Ciclos de gobierno	Alianza, Pj	FPV						Cambiamos	
Hardware						PCI, PODES			
Software						PCI, PODES			
Contenidos	ATEDIS					ATEDIS, ONTI		ONTI	
Red social						PCI			PAC

Fuente: Elaboración propia.

Observando el gráfico precedente, es posible distinguir algunas tendencias y tomas de posición respecto a la cuestión. En primer lugar, una ausencia de participación del Estado en casi la totalidad de las capas de internet duran-

te tres periodos gubernamentales (los gobiernos de 2001-2003, 2003-2007 y 2007-2011); excepto en el caso del Proyecto ATEDIS nacido en el año 2001 que buscó atender la capa de los contenidos y llegó hasta el año 2015. De

esta manera, la tendencia se corresponde con el posicionamiento general del Estado frente a las demandas de las PCD, al menos hasta el año 2010, definido por una limitada presencia de políticas, reducidas a las acciones de “asistencia social” (Acuña y Bulit Goñi, 2010).

En segundo lugar, un periodo marcado por una participación del Estado en la totalidad de las capas, entre los años 2011 al 2015. Entre las acciones que marcaron este periodo podemos señalar: el PCI con injerencia en la capa del *hardware*, *software* y red social; el PODES, en la primera como en la segunda; la continuidad del ATEDIS y el surgimiento de la Ley Nacional 26.653 y el monitoreo de su cumplimiento por medio de la ONTI, en la de los contenidos. Así, se advierte un cambio de tendencia que constituye una toma de posición del Estado frente a la cuestión con acciones que atravesaron la totalidad de las capas de internet; cuyo inicio se corresponde posteriormente a la adhesión del Estado argentino a la Convención (2008). Esto más allá de las limitaciones que plantearon la preponderancia de actores privados y de intereses mercantiles en la infraestructura de conectividad, en la fabricación del *hardware* y en el desarrollo del *software*; y una administración y gestión privada de los contenidos y funcionamiento de la red. No obstante, el hecho de que la accesibilidad mayoritariamente haya sido planteada desde los espacios educativos, presenta una dificultad en tanto el acceso de las PCD a la educación es significativamente limitado en relación a la población sin discapacidad (Venturiello, 2017). Así, planteamos que es necesario pensar en otras estrategias para que las políticas públicas en la materia alcancen a los ciudadanos argentinos con discapacidad que se encuentran fuera del sistema educativo.

Por su parte, advertimos un tercer periodo, entre los años 2015-2019, donde existe un retroceso marcado de la acción estatal en algunas áreas, fundamentalmente, en las capas del *hardware*, *software* y red social, con el cie-

rre del PCI y la apertura del PAC, Programa Aprender Conectados. Un cambio que conllevó la suspensión de entrega de equipamiento informático y modificaciones de las propuestas didácticas y pedagógicas para la formación de los prosumidores con discapacidad donde la formación en el uso de internet se ve reducida.

Respecto a las continuidades, la intervención sobre los contenidos pasó de la órbita del proyecto ATEDIS a la ONTI, Oficina Nacional de Tecnologías de la Información. Aunque como pudimos advertir a lo largo del recorrido, pese a que el Estado ha planteado y desarrollado políticas públicas para el mismo durante casi dos décadas, sus resultados han sido limitados o nulos dado el escaso cumplimiento de accesibilidad de los sitios alcanzados por la normativa.

Finalmente, este recorrido nos permite dar cuenta, por un lado, de que estas acciones estarían construyendo una política gubernamental implícita, más que estatal, en el sentido de que se suscribe a un ciclo de gobierno particular y no fue ni se encuentra plenamente formalizada. Y, por el otro lado, de la difícil compatibilidad entre los intereses del mercado y el deber del Estado para garantizar el acceso a internet a sus ciudadanos con discapacidad, como así también la imposibilidad de que el despliegue de los intereses económicos de los actores de la red conlleve por sí mismos a la reducción de la brecha digital. Una brecha que es preciso cerrar para contribuir a la inclusión del colectivo de las PCD en el actual contexto social, educativo, cultural y tecnológico.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. y Bulit Goñi, L. (2010). *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina: el desafío de hacer realidad los derechos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Alonso, A. y Cuenya, H. (2015). *Los rengos de Perón. Crónica de un militante del Frente de Lisiados Peronistas*. Buenos Aires: Colihue.

- Argentina. Ley 25.280. (2000). *Apruébase una Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, suscripta en Guatemala. Senado y Cámara de Diputados de la Nación. 31 de julio de 2000. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/63893/norma.htm>
- Argentina. Ley 26.378. (2008). *Apruébese la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, aprobados mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 2006*. Senado y Cámara de Diputados de la Nación. 6 de junio de 2008. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141317/norma.htm>
- Argentina. Ley 26.653. (2010). *Accesibilidad de la Información en las Páginas Web*. Senado y Cámara de Diputados de la Nación. 26 de noviembre de 2010. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/175694/norma.htm>
- Argentina. (2010). *Decreto 459/2010 del Poder Ejecutivo Nacional. PROGRAMA CONECTAR IGUALDAD. COM. AR. Boletín Oficial de la República Argentina*. 7 de abril del 2010. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=165807>
- Argentina. (2016). *Decreto 1239/2016 del Poder Ejecutivo Nacional. Transfiérese el "PROGRAMA CONECTAR IGUALDAD.COM.AR". Boletín Oficial de la República Argentina*. 6 de diciembre de 2016. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/268713/norma.htm>
- Argentina. (2018). *Decreto 386/2018 del Poder Ejecutivo Nacional. Plan Aprender Conectados. Boletín Oficial de la República Argentina*. 2 de mayo de 2018. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=309610>
- Califano, B. (2015). Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación. *Austral Comunicación*. 4 (2), 283-318.
- Califano, B. y Baladrón, M. (2013). *La regulación de Internet: formas emergentes de gobierno privado*. En G. Mastrini, A. Bizberge y D. de Charras (Eds.). *Las políticas de comunicación en el siglo XXI. Nuevos y viejos desafíos* (pp. 207-242). Buenos Aires: La Crujía.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. México D. F.: Siglo XXI Editores.
- Cobo Romaní, C. y Pardo Kuklinski, H. (2007). *Planeta Web 2.0. Inteligencia colectiva o medios fast food*. Grup de Recerca d'Interaccions digitals, Universitat de Vic. Barcelona y México D.F.: FLACSO México.
- Curti, M., Rossi, V. D. y Chapetto, V. (2015). Accesibilidad de la información en los sitios web de entidades bancarias públicas y privadas de la República Argentina. En *Simpósio de Informática en el Estado (SIE 2015) - JAIIO 44 (Rosario, 2015)*. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/56053/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Dobransky, K. y Hargittai, E. (2016). Unrealized potential: Exploring the digital disability divide. *Poetics*. 58 (3), 18-28. Recuperado de: <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/148153/1/DobranskyHargittaiPoetics16DisabilityDividePreprint.pdf>
- Dussel, I. (2014). Programas educativos de inclusión digital. Una reflexión desde la Teoría del Actor en Red sobre la experiencia de Conectar Igualdad (Argentina). *Versión. Estudios de Comunicación y Política*. (34), 39-56.
- Fernández Díaz, E., Jambrino Maldonado, M. y Iglesias Sánchez, P. (2019). Accesibilidad Web. La nueva era de las WCAG 2.1, la transición a las futuras WCAG 3.0. *GECONTEC: Revista Internacional de Gestión del Conocimiento y la Tecnología*. 7 (2), 43-65.
- Ferreira, M. y Díaz Velasquez, E. (2009). Discapacidad, exclusión social y tecnologías de

- la información. *Política y sociedad*. 46 (1), 237-253.
- Folco, P. (2010). Las tecnologías de información y comunicación como herramientas para la apropiación de la lecto-escritura en sordos e hipoacúsicos. *Revista Iberoamericana de Educación*. 54 (1).
- López Escribano, C. y Sánchez Montoya, R. (2012). Scratch y necesidades educativas especiales: programación para todos. *Revista de Educación a Distancia*. (34).
- Luque Parra, D. y Luque Rojas, M. (2012). Aspectos psicoeducativos en las relaciones de las TIC y la Discapacidad Intelectual. *Revista Intercontinental de psicología y educación*. 14 (1), 27-48.
- Matozo, V. (2019). Conectar Igualdad: de política social a política educativa. *Perspectivas*. 9 (17). Recuperado de: <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/2650>
- Mendoza Ruano, J. y Calderas Serrano, J. (2014). Umbrales para la determinación de la brecha digital: comparativa entre regiones desarrolladas. *TransInformação Campinas*. 26 (2), 125-132.
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación (2018a). *Educación digital inclusiva para alumnos con discapacidad motora*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. Recuperado de: https://cdn.educ.ar/repositorio/Download/file?file_id=5c98b571-0541-479d-9552-f7a3cc2cb457
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación (2018b). *Educación digital inclusiva para alumnos con discapacidad visual*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación. Recuperado de: https://cdn.educ.ar/repositorio/Download/file?file_id=b34945de-1564-4f06-ac50-214aef7e7c8f
- Observatorio de la Universidad Pedagógica Nacional (2016). *La educación en el presupuesto 2017*. Buenos Aires: Universidad Pedagógica Nacional. Recuperado de: <http://observatorio.unipe.edu.ar/otros-informes/22-la-educacion-en-el-presupuesto-2017>
- OEA (2009). *Guía metodológica para el alineamiento de planes nacionales para la inclusión de PCD, Acorde al Programa de Acción para el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las PCD*. Organización de los Estados Americanos, Secretaría de Asuntos Jurídicos. Recuperado de: http://www.oas.org/dil/esp/personas_con_discapacidad_informes_de_avance_Argentina.pdf
- OMS (2011). *Informe Mundial sobre la discapacidad*. Malta: Organización Mundial de la Salud (OMS).
- ONU (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- ONU (2017). *Informe alternativo. Situación de las PCD en Argentina 2013-2017*. (32). Comité sobre los Derechos de las PCD. Recuperado de: <http://www.redi.org.ar/Documentos/Informes/Informe-alternativo-Argentina-2017/Informe-Alternativo-Argentina.pdf>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984). *Estados y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Recuperado de: <https://e-tcs.org/wp-content/uploads/2017/03/Oszlak-ODonnell-1984-Estado-y-pol%C3%ADticas-estatales-en-Am%C3%A9rica-Latina-hacia-una-estrategia-de-investigaci%C3%B3n.pdf>
- O'Donnell, G. (2004). *Acercas del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión*. Nothredam: Universidad de Nothredam.
- Pérez, A., Lucas, J., Cimulai, S. y Gallardo, H. (2012). *Estado del arte de la incorporación de TIC en la educación especial*. Buenos Aires: Universidad Pedagógica Nacional. Recuperado de: <https://unipe.edu.ar/images/phoca-download/investigacion/2009-2010/Proyecto1.pdf>
- Petrone, F. (2019). La Accesibilidad Web desde un enfoque comparado: una propuesta para Argentina. En *Simposio de Informática*

- en el Estado (SIE, 2019), 48 JAIIO (Salta, 2019). Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/89845/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- PNUD (2009). *Proyecto: ARG 07/005. "Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) como medio de inclusión social en Argentina". Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*. Recuperado de: https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/IAP%20Informe%20Anual%202009_.pdf
- Poy, R., Blanco, A. I. y Flores, S. (2010). Accesibilidad y barreras para el alfabetismo digital: estudio sobre funcionalidades educativas de los sistemas de mensajería instantánea en discapacidad. *Educación y Diversidad*. 4 (2), 61-74. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3276338.pdf>
- Raja, D. (2016). *Bridging the disability divide through digital technologies. Background Paper for the 2016 World Development Report: Digital Dividends*. Nueva York, World Bank.
- Rossi, V., Ortiz, C. y Chapetto, V. (2016). Accesibilidad a la información en sitios web argentinos. En *XVIII Workshop de Investigadores en Ciencias de la Computación (WICC 2016)*. Entre Ríos, Argentina, abril 2016.
- Sánchez, J. y Vos, T. (2008). Accesibilidad web: un vistazo a tres webs de administraciones públicas en España. *REICIS: Revista Española de Innovación Calidad e Ingeniería del Software*. 4 (2), 70-81.
- Siteal (2020). *Atedis, Apoyo Tecnológico para la Discapacidad. Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina*. UNESCO. Recuperado de: <http://www.tic.siteal.iipe.unesco.org/politicas/872/atedis-apoyo-tecnologico-para-la-discapacidad>
- Statista (2019). *Sistemas operativos para PC: cuota de mercado mundial 2010-2018*. Recuperado de: <https://es.statista.com/estadisticas/634540/sistemas-operativos-para-pc-cuota-de-mercado-mundial/>
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Venturiello, M. P. (2017). Políticas sociales en discapacidad: una aproximación desde las acciones del Estado en Argentina. *Revista Española de Discapacidad*. 5 (2): 149-169.
- Vilas, C. M. (2011). *Política y políticas públicas. En Después del neoliberalismo. Estado y procesos políticos en América Latina* (pp. 74-98).
- Zappalá, D., Koppel, A. y Suchodolski, M. (2011). *Serie computadoras portátiles para las escuelas de educación especial*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Zukerfeld, M. (2014). Todo lo que usted quiso saber sobre Internet, pero nunca se atrevió a googlear. *Hipertextos*. 1 (2), 64-103.

Demandas, protestas y pandemia en la Argentina.

Un análisis de la conflictividad social durante los dos primeros años de gestión del gobierno de Alberto Fernández (2020-2022)

Lawsuits, protests and pandemic in Argentina.
An analysis of social conflict during the first two years
of the government of Alberto Fernández
(2020-2022)

Por Agustina Gradín*, Verónica Soto Pimentel y Matías Reiri*****

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2022.

Fecha de Aceptación: 08 de abril de 2022.

RESUMEN

Este artículo de investigación estudia la conflictividad social en la Argentina a partir del análisis cuantitativo y cualitativo de los hechos de protesta, sus actores, demandas y formas de acciones colectivas registradas por medios

de comunicación nacional, durante los dos primeros años de gestión del gobierno de Alberto Fernández con el fin de problematizar las formas de manifestación y articulación del conflicto social atravesado por la pandemia del COVID-19, las diferentes medidas sanitarias y sociales implementadas frente a este nuevo

* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: agradin@flasco.org.ar

** Socióloga y Licenciada en Filosofía por la Universidad Católica de Chile. Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: vsoto@flasco.org.ar

*** Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de La Matanza. Maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: mreiri@flasco.org.ar

escenario global y la crisis política de la coalición gobernante. Para ello, presentamos la información construida por el Observatorio de Políticas Públicas y Reforma Estructural de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina. El cambio de gobierno en 2019 generó expectativas en las formas de procesar las demandas y conflictos sociales, a partir de una nueva forma de gestionar institucionalmente la relación con la sociedad civil. Esto se verá tensionado por las consecuencias de la pandemia COVID-19 y la crisis socioeconómica global. Pese a las cuestiones estructurales y coyunturales que marcan el período analizado, que generaron el aumento de la conflictividad social dado el deterioro de las condiciones materiales de vida de casi todos los sectores sociales, su intensidad no alcanzó a comprometer la gestión de gobierno ni hubo estallidos sociales como en otros momentos históricos. Esto puede abonar la problematización del rol estratégico desplegado por los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil en la contención de los sectores más vulnerables de nuestro país y, por lo tanto, en la contención del conflicto social.

Palabras clave: *Demandas, Protestas, Actores sociales, Conflicto Social.*

ABSTRACT

This article studies the social conflict in Argentina from the quantitative and qualitative analysis of the acts of protest, its actors, demands and forms of collective actions recorded by the national media, during the first two years of the administration of the Alberto Fernández government with in order to problematize the forms of manifestation and articulation of the social conflict crossed by the COVID-19 pandemic, the different health and social measures implemented in the face of this new global scenario and the political crisis of the ruling coalition. For this we present the information built by the Observatory

of Public Policies and Structural Reform of Latin American Faculty of Social Sciences (FLACSO) Argentina headquarters. The change of government in 2019 generated expectations in the ways of processing demands and social conflicts, based on a new way of institutionally managing the relationship with civil society. This will be stressed by the consequences of the COVID-19 pandemic and the global socio-economic crisis. Despite the structural and conjunctural issues that mark the analyzed period, which generated an increase in social conflict given the deterioration of the material living conditions of almost all social sectors, its intensity was not enough to compromise the management of the government, nor were there outbreaks social as in other historical moments. This can contribute to problematizing the strategic role played by social movements and civil society organizations in containing the most vulnerable sectors of our country, and, therefore, in containing social conflict.

Keywords: *Lawsuits, Protests, Social Actors, Social Conflict.*

Introducción

La ascunción de la Alianza Frente de Todos a fines del año 2019 significó un cambio sustancial en los conflictos sociales de la Argentina¹. Durante el gobierno de Mauricio Ma-

1 El Frente de Todos es el pacto o plataforma electoral presidencial construido en el año 2019 por algunos partidos de la oposición al gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) para poder vencer a este último en las elecciones, donde el entonces presidente Macri se postula para la reelección. La fórmula estaba compuesta por Alberto Fernández como presidente y como vicepresidenta la ex mandataria Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). El Frente de Todos se reconoce perteneciente al campo nacional y popu-

cri (2015-2019)², el ajuste estructural de la economía se encontró con un fuerte proceso de resistencia social (Gradín y Soto Pimentel, 2020; De Piero y Gradín, 2020; Gamallo, 2020; Rebón, 2019; Natalucci y Rey, 2018; Artese, Castro Rubel y Tapia, 2017; Gradín, 2017; Varela, 2017). Durante ese período, como señalamos en un trabajo anterior (Gradín y Soto Pimentel, 2020), la sociedad argentina asistió a un proceso de movilización social y de alta conflictividad. Esta característica, sin embargo, es una constante de nuestra sociedad en diferentes momentos históricos de la historia reciente, tanto durante gobiernos neoliberales, como aquellos auto identificados como progresistas. Como señalan Fillieule y Tartakowsky (2015), el regreso democrático de la década de los ochenta institucionalizó a “la calle” como recurso usualmente utilizado por cada vez más actores y en medios sociales cada vez más diversos. Desde entonces, las

movilizaciones en espacios públicos han sido una constante en nuestro país. Sin embargo, a partir de la asunción del gobierno macrista, las demandas sociales y la conflictividad se desplazaron de cuestiones vinculadas a la ampliación de derechos (mediante las cuales las organizaciones demandaban más derechos y más institucionalización) a la defensa de derechos sociales y contra el deterioro de la calidad de vida, promovido por la lógica económica del tardo neoliberalismo (García Delgado y Gradín, 2016).

La llegada al poder de la alianza Frente de Todos supuso un cambio en las demandas expresadas en el espacio público y en la forma de gestión de la conflictividad social ya que su composición política y social expresaba intereses contrapuestos al período anterior. En efecto, el inicio del gobierno de Alberto Fernández hacía suponer que las principales demandas y hechos de protesta del período anterior, asociadas a las políticas de ajuste que habían empeorado los índices de desempleo, pobreza e inflación, podrían comenzar a ceder, ante la presencia de un gobierno que, con una visión del desarrollo inclusiva y participativa, tomaría medidas en favor de las clases trabajadoras y la ciudadanía. Sin embargo, las condiciones macro estructurales que tuvo que enfrentar el nuevo gobierno, junto con el escenario de crisis global generada por la pandemia del COVID-19 desde marzo de 2020, y con el reacomodamiento de la oposición, significaron nuevas demandas y nuevos procesos de conflictividad. Este nuevo escenario general planteó grandes desafíos tanto en relación a las demandas emergentes, como en las formas de expresión de las acciones colectivas y en los actores sociales que las protagonizaron. Por su parte, las elecciones legislativas de 2021 y sus resultados, con una derrota del oficialismo en las PASO (septiembre) y en la elección general (noviembre), y con un bajo nivel de participación, también marcan un hito político en relación a la conflictividad. Como señala Ortiz

lar, y tiene como objetivo “promover la más amplia unidad y organización en torno a un proyecto de Soberanía Política, Independencia Económica y Justicia Social. Un proyecto de verdadero desarrollo; que impulse la industrialización y el pleno empleo; que priorice el mercado interno; que promueva una agricultura protagonizada por los pequeños y medianos productores; que defienda los derechos de los trabajadores; que enfrente los graves problemas de concentración y extranjerización de la economía; que busque una verdadera distribución de la riqueza para resolver las graves urgencias sociales” (Frente de Todos, 2019).

- 2 El gobierno de Mauricio Macri fue parte de la Alianza Cambiemos, una conjunción de partidos de derecha y tendencia neoliberal, que llegaron al poder con una propuesta encabezada por el partido del Presidente, “Propuesta Republicana” (PRO), junto con la Coalición Cívica ARI y la Unión Cívica Radical y otros partidos pequeños.

de Rosa (2021), el voto castigo al gobierno y la poca participación del electorado afín a la base social del peronismo, abrieron la puerta a un realineamiento de los actores englobados en la oposición en términos amplios. Así, la crisis económica producto de las políticas neoliberales del gobierno anterior, sumado a las diferentes medidas sanitarias implementadas durante 2020 y 2021 y a la crisis política del gobierno nacional post elecciones legislativas, generaron diversas dinámicas de conflictividad.

Diferentes trabajos de investigación analizaron estas dinámicas durante el 2020 y 2021, focalizando la mirada en el conflicto laboral como expresión de las disputas por la distribución de la renta socialmente producida, es decir en la puja distributiva (Nava y Grigera, 2020; Marticorena y D’Urso, 2020; Becher, 2020; Natalucci *et al.*, 2020; Natalucci y Stefanetti, 2022). Desde otras perspectivas, también se señaló la productividad y la capacidad de innovación social para generar redes de acompañamiento tanto de las organizaciones sociales en términos amplios, como de las y los vecinos de los diferentes territorios de la Argentina en tiempos de aislamiento, que claramente jugaron un papel crucial en la contención de la conflictividad social durante este periodo (Gradín, 2020; Gradín, Rofman y Rosa, 2021). Haciendo foco en actores específicos de la conflictividad argentina, otros autores describieron los procesos de movilizaciones relativos al conflicto por la megaminería y por los trabajadores de *apps* en el periodo 2020-2021 (Pesquero Bordón, 2021; Delfino y Classen, 2021).

En este marco general, el objetivo de este artículo de investigación es analizar la conflictividad social a partir del análisis de los hechos de protesta, sus actores, demandas y formas de acciones colectivas registradas por medios de comunicación nacional, durante los dos primeros años de gestión del gobierno de Alberto Fernández con el fin de problematizar las formas de manifestación y articulación del

conflicto social en nuestro país atravesado por la pandemia del COVID-19, las diferentes medidas sanitarias y sociales implementadas frente a este nuevo escenario global y la crisis política de la coalición gobernante. Para ello, presentamos la información construida por el Observatorio de Políticas Públicas y Reforma Estructural de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina, a partir del relevamiento de “hechos de protesta” registrados en las versiones digitales de dos Diarios Nacionales, *El Clarín* y *Página 12*, entre el 11 de diciembre de 2019 y el 10 de diciembre de 2021.

Para nuestra investigación, decidimos adoptar una mirada sociopolítica al analizar la conflictividad a partir de su manifestación en hechos de protesta, como aquellas formas de acción directa (organizada o espontánea) que emergen cuando se combinan una serie de elementos estructurales y coyunturales que explican su irrupción (Auyero, 2002a, 2000b; Pérez y Rebón, 2012). Entre estos elementos, debemos destacar el aumento y la concentración del malestar social y la disconformidad resultante de las contradicciones estructurales del orden social; la ausencia o deficiencia coyuntural de canales institucionales de procesamiento de la disconformidad; y la existencia de condiciones políticas y sociales que reducen los costos de la acción directa o aumentan sus beneficios.

En este sentido, el período que aquí analizamos estuvo atravesado por procesos estructurales que favorecieron el aumento y la concentración del malestar social en el período previo a la llegada del gobierno del Frente de Todos, como fueron la crisis económica y social producto de las políticas de Mauricio Macri de tendencia neoliberal (2015-2019), que tuvieron como consecuencia el deterioro de las condiciones laborales y de existencia de la mayoría de la población (Manzanelli, Calvo y Basualdo, 2020). En efecto, el macrismo dejó el poder con un 35.5% de pobreza, y un

53.9% de inflación según datos oficiales. A ello se suma la asunción de un nuevo gobierno, perteneciente al campo popular y nacional, que se enfrentaba al desafío de reactivar la economía y mejorar los índices sociales, con importantes limitaciones macroeconómicas, tales como un alto endeudamiento externo y un cepo cambiario.

El cambio de gobierno generó expectativas en las formas de procesar las demandas y conflictos sociales, a partir de una nueva forma de gestionar institucionalmente la relación con la sociedad civil. Y si bien una buena parte de los afectados por la crisis económica, veían en el gobierno de Fernández un canal institucional para solucionar sus demandas, esto se verá tensionado por las consecuencias de la pandemia COVID-19 y la crisis socioeconómica global. Como señalan Mazzola y Vommaro (2022), la pandemia expuso e intensificó las desigualdades estructurales preexistentes en nuestras sociedades. Las medidas sanitarias, sociales y económicas adoptadas por el gobierno peronista permitieron transitar la crisis sin escenarios de ingobernabilidad, aún con un fuerte deterioro de la calidad de vida y con una destrucción importante de la economía.

Por último, cabe señalar que durante este periodo emergieron nuevos protagonistas de la conflictividad social, representados por diferentes actores opositores al gobierno con un alto nivel de activismo en el espacio público. Como señala Gómez (2021: 287):

En la Argentina se suceden las convocatorias callejeras antigubernamentales que nuclea a un sector de la dirigencia de la derecha política que radicaliza su discurso opositor (macrismo, Juntos por el Cambio) con grupos fundamentalistas ultra o anarcoliberalistas, neonazis, nacionalistas reaccionarios y expresiones con pretensión “antisistémica” (“antivacunas”, “antipoder mundial”, “anti discurso de género”, etcétera).

El corrimiento del sector político identificado como macrista o cambiamista del gobierno

hacia la oposición, y la definición de presentarse como una oposición movilizada en la calle (Morresi, Vicente y Saferstein, 2020), aún en momentos de medidas sanitarias estrictas como el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), reconfigura e impacta en la dinámica de los conflictos sociales durante las diferentes etapas de medidas sanitarias en todo el país.

A continuación, presentamos la estrategia teórico metodológica utilizada en nuestra investigación, para luego analizar las características de los hechos de protesta durante los dos primeros años de gestión del gobierno en ejercicio. Finalmente, en las conclusiones, se proponen algunas reflexiones generales a la luz de nuestros principales hallazgos.

Estrategia teórico metodológica

Para analizar la conflictividad social durante el período que va entre el 11 de diciembre de 2019 y el 10 de diciembre de 2021, hemos llevado a cabo un análisis cualitativo basado en datos cuantitativos, y a partir de ellos, desde una perspectiva macrosocial e histórica relacional, ilustramos los diferentes hechos de protesta, sus actores y repertorios de acción. Por las características del monitoreo, basado en el registro de hechos de protestas cubiertos por medios de comunicación nacionales, los datos aquí analizados presentan un sesgo territorial marcado, con una mayor preponderancia de los conflictos desplegados en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) por ser el centro político del país. Así también, aun cuando algunas movilizaciones son descritas por estos periódicos como de “alcance nacional”, sólo se identifica su versión en Buenos Aires, omitiendo sus réplicas en las distintas provincias. Por esta razón, el análisis no pretende ser exhaustivo de la conflictividad social a nivel nacional, ya que reconocemos que las dinámicas de protestas provinciales y locales tienen poca cobertura mediática.

En este marco, los hechos de protesta analizados fueron relevados a partir de un monitoreo de las noticias sobre conflictos sociales que aparecieron en dos de los principales periódicos de la Argentina, a saber, las versiones digitales de *Clarín* y *Página 12*, que se sucedieron en el período escogido para el análisis. Los criterios de selección de estos periódicos tuvieron que ver con su nivel de difusión y alcance geográfico, y sus diferentes tendencias ideológicas y políticas. De este modo, escogimos estos periódicos por su mayor nivel de audiencia en relación al campo ideológico al que pertenecen. Así, por ejemplo, *Clarín*, es uno de los periódicos nacionales con mayor nivel de difusión y audiencia dentro del espectro de medios de comunicación escritos, posible de ser asociado a los sectores medios y altos de la sociedad, siendo su línea editorial más cercana a la actual oposición del gobierno de Fernández, incluidos los representantes de Cambiemos. Por su parte, *Página 12*, es uno de los medios digitales de mayor audiencia en la Argentina y de alcance nacional, y su línea editorial es más progresista y con una tendencia a favorecer y destacar las decisiones políticas de gobiernos cercanos al campo nacional y popular, alineándose mayormente, en el período analizado, al oficialismo.

Para el monitoreo de la conflictividad social durante el período estudiado, optamos por utilizar como unidad de análisis a los “hechos de protesta” como aquellas manifestaciones colectivas en el espacio público que portan una demanda y un repertorio de acción (Tilly, 1978). En este sentido, identificamos un hecho de protesta cuando

un grupo, actor o movimiento expresa una situación de malestar colectivo de manera hostil a través de demandas y medidas de presión más o menos violentas [repertorios de acción] contra alguna instancia pública o privada [objeto de la demanda] a la que consideran responsables de dicha situación (Calderón, 2012: 47).

Esta definición nos permitió construir una muestra de hechos sociales que ilustran las principales características de la conflictividad social durante la primera mitad del gobierno de Alberto Fernández. Ahora bien, la utilización de esta metodología sólo tuvo fines analíticos y, por lo tanto, los datos no son exhaustivos, excluyentes ni categóricos. En este sentido, esta cuantificación nos sirvió para ponderar las diferentes acciones colectivas permitiéndonos visualizar las principales características de la conflictividad social durante el período de tiempo seleccionado. Para ponderar estos hechos de protesta, los clasificamos según diferentes variables que presentaremos a continuación, para recortar y visibilizar los temas o clivajes que generaron mayor nivel de conflictividad durante el período. Para ello, utilizamos diversas clasificaciones que construimos en diferentes informes de nuestro observatorio (Gradín y Soto Pimentel, 2018a, 2018b, 2019, 2020; Soto Pimentel, Gradín y Reiri, 2021) y para los cuales utilizamos algunos elementos del informe sobre conflictividad social en América Latina del PNUD (2012).

La primera variable analizada fue el *conflicto* al que pertenecen las demandas expresadas en cada hecho de protesta. Esto se identificó según los protagonistas de cada hecho de protesta y las consignas por ellos/as esgrimidas, que “expresan sus identidades, intereses, producciones y orientaciones, y que corresponden a las relaciones sociales involucradas y a los intereses de poder en juego” (PNUD, 2012: 289-290). Entre los diferentes campos de conflictos, identificamos los asociados a las siguientes demandas y sectores: *laboral, derechos humanos, educativo, sociales, feminista y disidente, medio ambiente, ideológico/político, tierras, seguridad, intervención estatal en el mercado, prestación de servicios de salud y vivienda*.

Con los conflictos *laborales* nos referimos a demandas por la mejora de condiciones laborales, salariales, reincorporación de trabajadores/

as despedidos, defensa de puestos de trabajo, etcétera. Con *derechos humanos* nos referimos a las demandas asociadas a su violación, reconocimiento y/o respeto. Las demandas asociadas al ámbito educativo en cualquiera de sus niveles y/o que involucre a algún actor de la comunidad educativa, corresponden a los conflictos *educativos*. Los conflictos *sociales* refieren a la satisfacción de necesidades básicas en sectores populares, asociadas, por ejemplo, a las “emergencias” alimentaria, laboral, habitacional, sanitaria. El *feminista y disidente* refiere a los conflictos relativos a la defensa y garantía de los derechos de las mujeres y colectivos LGTGQ+, y contra la violencia machista, en sus diferentes expresiones. Los conflictos *medioambientales* son aquellos generados por problemas en el uso de los recursos naturales y por el deterioro de la calidad ambiental debido a acciones específicas. Los conflictos *ideológico políticos* refieren a las pugnas entre facciones, en general entre partidos políticos, grupos internos que los conforman o sectores afines, alrededor de visiones políticas contrapuestas que son llevadas al plano del enfrentamiento. Los conflictos denominados *Tierras* refieren a demandas vinculadas a la disputa de tierra y territorios entre dos o más actores, pedidos de otorgamiento u ocupaciones ilegales de territorios o infraestructuras agrarias con la intención de apoderarse de ellos para uso propio. El conflicto sobre *Seguridad* está asociado a demandas por la falta de protección de la población frente a hechos delictivos, y por la garantía de seguridad y justicia de los ciudadanos afectados. Por *Intervención Estatal en el mercado*, nos referimos a conflictos generados por aquellas políticas estatales que intentan regular la empresa privada y al mercado con el objetivo de subsanar deficiencias propias del funcionamiento económico de la sociedad en favor del bien común. Por último, los conflictos relativos a insuficiencias en las condiciones de los servicios de salud, su infraestructura, prestaciones y trabajadores, los identificamos

como *Prestación de servicios de salud, y aquellos relacionados con el acceso a la vivienda, al conflicto “Vivienda”*.

La segunda variable considerada fue la de *tipo de acción colectiva* según si expresan una reacción o resistencia frente a una acción gubernamental, civil o del mundo privado; o si expresan una demanda particular, visibilizan una problemática de la ciudadanía u dan a conocer una propuesta de solución, como una política pública o un proyecto de ley. Las denominamos *reactivas* y *propositivas* respectivamente. Esto nos permitió iluminar un aspecto soslayado en el análisis de los conflictos sociales, relacionado con aquellos procesos de movilización generados a partir de propuestas propias de la sociedad. El carácter constructivo del conflicto social, su capacidad de generar transformaciones (siempre parciales e imperfectas) del sistema social se puede rastrear a través de esas manifestaciones (Soto Pimentel y Gradín, 2022).

Otra variable analizada fue el *repertorio de acción* para registrar las formas de acción implementadas en cada conflicto, utilizamos las siguientes categorías: *Corte* de calles o de rutas; *Paro* de actividades del actor convocante; *Toma* u ocupación de espacios públicos; acciones “*Simbólicas cotidianas*”, es decir, que toman una acción cotidiana como símbolo de una molestia o reclamo (abrazo, banderazo, bocinazo, camarazo, frazadazo, pañuelazo, ruidazo, etcétera); acciones *simbólicas populares*, es decir, acciones que simbolizan necesidades básicas insatisfechas o visibilizan otras formas de vida social, económica y política (ollas populares, feriazos, semillazos, verdurazos, panazos); *Movilización* de manifestantes de un lugar a otro (marchas, caravanas); *Concentración* de personas u organizaciones de la sociedad civil en un solo lugar; *Acciones en contexto de encierro* referidas a las estrategias de visibilización de demandas protagonizadas por personas privadas de libertad en cárceles (motines, huelgas de hambre, etcétera).

Para identificar a los *actores colectivos* que protagonizaron las protestas, optamos por una clasificación en íntima vinculación con las demandas que se expresan en este período. Así clasificamos a los actores en *trabajadores* (englobando a todo el abanico sindical), *organizaciones sociales* (incluyendo piqueteros y organizaciones de la economía popular, entre otros), *mujeres y disidencias*, *PyMEs y pequeños comerciantes*, *ciudadanía*, *grandes empresarios o industriales*, *comunidad educativa y científica*, *personas privadas de libertad y partidos políticos*.

Por último, incorporamos en este análisis la variable sobre si la demanda estaba asociada o no a la crisis sanitaria del COVID-19. Esta variable analítica fue relevante no sólo por el clima de época que permea el periodo analizado, sino que también porque nos permitió comprender la conflictividad social en términos holísticos, en el sentido de poder reflexionar sobre aquellas causas estructurales o de fondo que persisten en la sociedad y que pueden verse agravadas o no con determinadas crisis de orden contingente. Estas cuestiones podemos asociarlas a “temas arraigados tanto a nivel histórico como sociopolítico: la exclusión, injusticias, demandas por la identidad, la autonomía y la necesidad de un nuevo pacto social” (Calderón, 2012: 47).

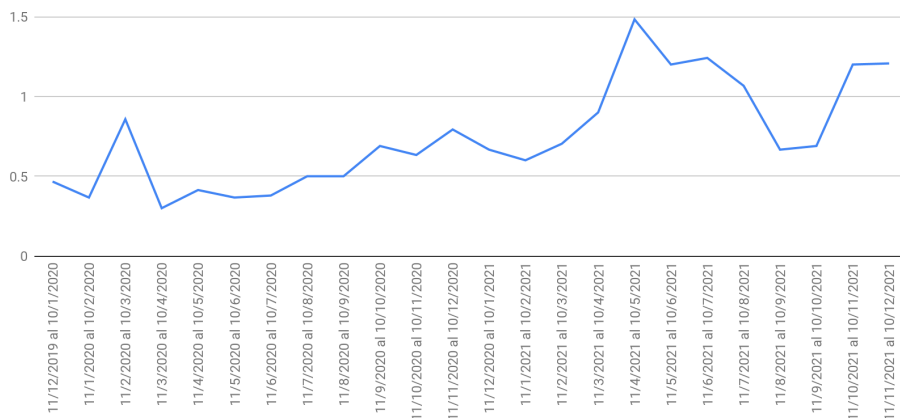
A partir de estas variables se registraron y sistematizaron 526 hechos de protesta identificados en el monitoreo de medios de comunicación con el objetivo de construir una muestra que nos permitió caracterizar la con-

flictividad social durante el periodo analizado. La recolección de datos se realizó durante el 2021. A partir del rastreo manual de noticias de las secciones de política y sociedad en las versiones digitales de los diarios nacionales *Clarín* y *Página 12*, se construyó una planilla de sistematización que permitió establecer las categorías de cada variable para cada hecho de protesta identificado. A continuación, presentaremos y discutiremos estos datos construidos a la luz de las variables propuestas y sus categorías.

Protestas, demandas, actores y formas de acción colectiva en los dos primeros años de gestión del gobierno de Alberto Fernández

Entre el 11 de diciembre de 2019 y el 10 de diciembre de 2021 ocurrieron 526 hechos de protesta, 35% el primer año de gestión (184) y 65% el segundo año (342). A diferencia del período de mayor conflictividad social durante el gobierno de Macri (entre los años 2018 y 2019) donde llegaron a ocurrir en promedio 3 hechos de protesta por día (Gradín y Soto Pimentel, 2020), durante el periodo analizado, como se observa en el Gráfico N° 1, el promedio diario de casos no superó 1.5. Este dato no es menor, si consideramos que durante parte importante del año 2020 se experimentó una estricta cuarentena, período donde la conflictividad social siguió siendo una constante.

Gráfico N° 1. Promedio mensual de hechos de protesta (11 de diciembre de 2019 al 10 de diciembre de 2021)

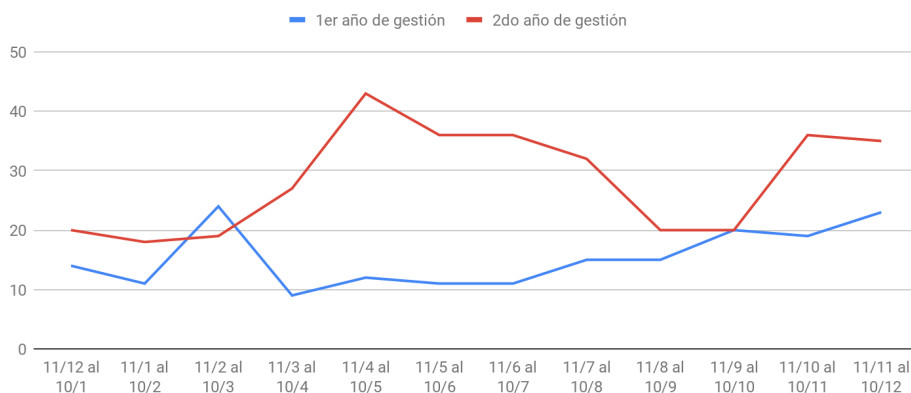


Fuente: Elaboración propia

Así, como se observa en el Gráfico N° 2, en el primer trimestre del gobierno de Fernández hubo un total de 49 hechos de protesta, con un pico de 24 eventos en febrero. Posteriormente, vemos una tendencia a la baja a partir de marzo de 2020 que coincide con la declaración de la Pandemia del COVID-19 por la Organización Mundial de la Salud el 11 de dicho mes, y con la declaración por parte de la Argentina del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) el día 20. En efecto, en este mes sólo se registraron 9 eventos, y para los tres meses subsiguientes esta cifra aumentó a aproximadamente 11 hechos de protesta mensual. Así también, el alza en la cantidad de hechos de protesta observado en julio del mismo año, coincide con la flexibilización de las medidas de aislamiento y el paso a las medidas de Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio (DISPO). Y, de hecho, sólo en el último trimestre del primer año de gobierno

de Alberto Fernández los hechos de protestas alcanzaron la frecuencia de 60 casos, teniendo un pico de 23 entre noviembre y diciembre de 2020. En el primer trimestre de 2021, esta cifra de hechos de protesta se mantuvo más o menos constante, comenzando a incrementarse al final de dicho período, alcanzando un pico entre abril y mayo con más de 40 protestas en dicho período. Lo anterior se explica principalmente por el lugar ocupado por los hechos de protesta pertenecientes al conflicto educativo y la discusión por el retorno o no a clases (Soto Pimentel, Reiri y Gradín, 2021). Hasta el tercer trimestre del segundo año de gestión del gobierno se observa un descenso de los casos de protesta en el país, luego de lo cual éstos vuelven a incrementarse en septiembre, alcanzando un pico de 36 protestas entre octubre y noviembre, coincidiendo con el período de elecciones legislativas a nivel nacional.

Gráfico N°2. Frecuencia mensual de hechos de protesta (11 de diciembre 2019 al 10 de diciembre de 2021)

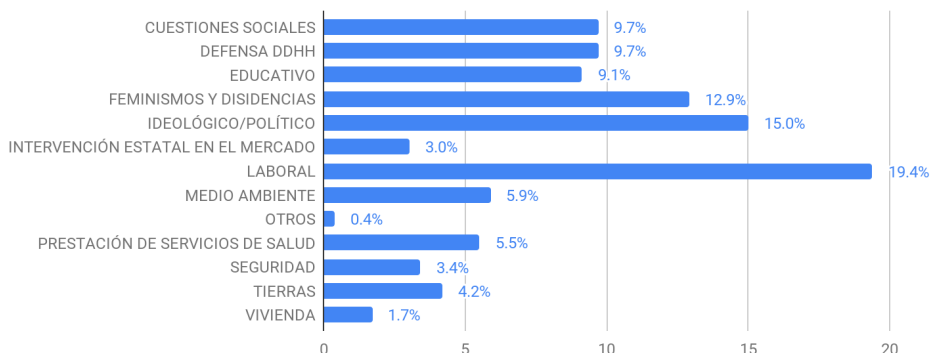


Fuente: Elaboración propia

Entre los hechos de protesta ocurridos entre diciembre de 2019 y diciembre de 2021, como observamos en el Gráfico N° 3, los conflictos más relevantes estuvieron vinculados a cuestiones laborales (19.4%), ideológico-políticas (15%), y feminismos y disidencias (12.9%). Le siguieron los hechos de protesta con demandas por cuestiones sociales (9.7%),

la defensa de los derechos humanos (9.7%), las cuestiones educativas (9.1%), medio ambiente (5.9%), prestación de servicios de salud (5.5%) y algunos conflictos asociados a disputas por tierras (4.2%). Por último, hubo hechos de protesta en menor medida vinculados a la seguridad (3.4%), la intervención estatal en el mercado (3%) y la vivienda (1.7%).

Gráfico N° 3. Porcentaje de hechos de protesta según el conflicto al que pertenece la demanda



Fuente: Elaboración Propia

Entre los principales conflictos relevados, se destacan las siguientes demandas: del total de protestas dentro del conflicto laboral, el 35% estuvieron vinculadas a reclamos contra la precarización laboral o el deterioro de las condiciones de empleo, el 26% a demandas contra los despidos y el 23% estuvo asociada a cuestiones salariales. Dentro del conflicto ideológico político, del total de hechos de protesta, las demandas en rechazo a las políticas del Poder Ejecutivo representaron el 47%, entre las cuales se encuentran un abanico de consignas, como el rechazo a las medidas de aislamiento por el COVID-19 y a la reforma judicial propuesta por el Frente de Todos, contra la corrupción y la inseguridad, y demandas en favor de la libertad. Por el contrario, sólo el 8% de las movilizaciones fueron “a favor de las medidas del gobierno”. Es interesante rescatar que los primeros hechos de protesta en apoyo al Ejecutivo, ocurrieron con anterioridad a la pandemia, no habiendo registros en los medios analizados de manifestaciones de este tipo durante los primeros meses del ASPO y posterior DISPO. Esto resultaría coherente con la postura de quienes protagonizaron acciones en apoyo al gobierno, pues estuvieron a favor de las

medidas para la prevención de la propagación del virus. Este tipo de demandas reaparecieron débilmente en los medios analizados a partir de septiembre de 2020 y algunos de los hechos de protesta favorables al Ejecutivo, ocurrieron el mismo día de las movilizaciones en rechazo a las políticas del gobierno. En el segundo año de gestión, sólo se registraron dos hechos de protesta en apoyo al Ejecutivo nacional, relativos a los actos promovidos por las organizaciones sociales antes de las elecciones. El primero de ellos fue llevado a cabo en el anfiteatro del parque Lezama de la Ciudad de Buenos Aires el 28 de agosto de 2021, y el segundo, que contó con mayor convocatoria y la presencia de Alberto Fernández, tuvo lugar en la cancha de Nueva Chicago en el barrio porteño de Mataderos en octubre de ese mismo año, antes de las elecciones generales de 2021.

Por otra parte, del total de movilizaciones vinculadas a los feminismos y a las disidencias, la mayoría de las demandas fueron por justicia ante hechos de violencia machista y de género (72%). El 12% de las manifestaciones, de gran magnitud, fueron en apoyo a la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo, que fue aprobada el 30 de diciembre de 2020. El 10%

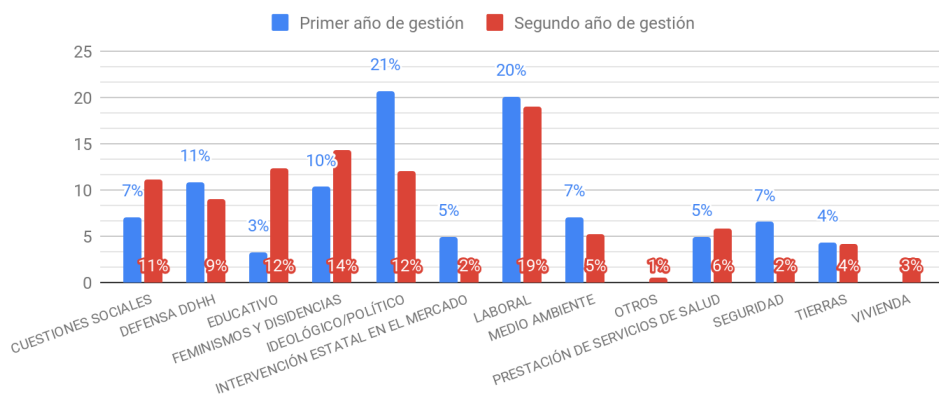
de las movilizaciones demandó mayor asistencia del Estado y de políticas públicas en áreas como las políticas reproductivas, la capacitación estatal en temas de género y el cupo laboral trans.

Respecto del conflicto por la defensa de los derechos humanos, en el período analizado, las demandas estuvieron asociadas a casos de gatillo fácil y violencia institucional en un 37%, y el 22% de estos conflictos estuvieron relacionados con pedidos de excarcelación de presos (políticos o no) y de políticas para contener la crisis sanitaria al interior de las cárceles. Dentro del conflicto “cuestiones sociales”, identificamos que el 90% de los hechos de protesta estuvieron vinculados al déficit habitacional, la emergencia alimentaria y la emergencia barrial. Ésta última estuvo referida, especialmente en el primer año de gestión en el contexto de la crisis sanitaria, a las precarias condiciones de vida de conglomerados urbanos populares para enfrentar la pandemia, que incluían la dificultad de acceso a servicios básicos, como el agua, ha-

cinamiento e imposibilidad de trabajar dadas las medidas de aislamiento estricto. Algo para destacar es que esta demanda continuó con fuerza durante el 2021, producto de la crisis socioeconómica global y su traducción a nivel nacional. El deterioro general de los índices de pobreza e indigencia, el aumento sostenido de los precios de alimentos y de la desigualdad social, acompañaron todo el periodo analizado.

Por último, las demandas dentro del conflicto educativo, estuvieron en su mayoría vinculadas al apoyo o rechazo por parte de la ciudadanía a las políticas del Poder Ejecutivo o de los gobiernos subnacionales respecto del funcionamiento del sistema educativo en las diferentes etapas de la pandemia. En efecto, el 60% de estas movilizaciones enarboló el rechazo a las políticas del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para la vuelta a clases, y el 19% de éstas enarbolaron el rechazo a la decisión del Ejecutivo nacional de suspenderlas.

Gráfico N°4. Hechos de protesta según conflicto al que pertenece la demanda



Fuente: Elaboración propia.

Es interesante analizar si hubo cambios en la distribución de los hechos de protesta según el año de gestión del gobierno de Fernández,

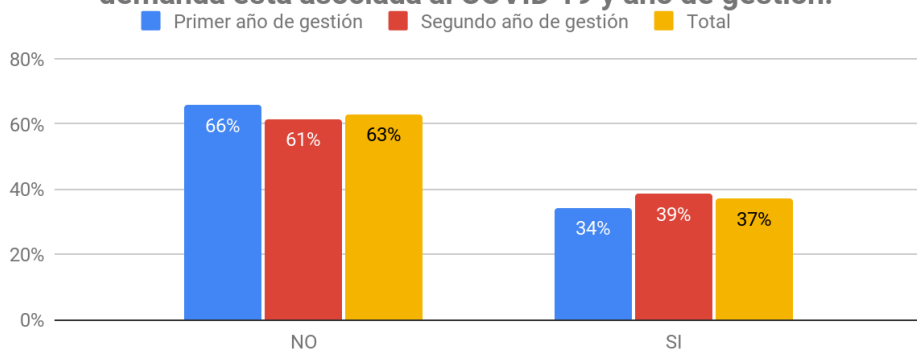
pues eso nos puede dar luces de aquellos que en uno u otro período adquirieron relevancia. Así, como vemos en el Gráfico N° 4, durante

el primer y segundo año de gestión el porcentaje de protestas pertenecientes a los conflictos laborales, defensa de los derechos humanos, la intervención del Estado sobre el mercado, medio ambiente, prestación de servicios de salud y tierras se mantuvieron similares. En cambio, el conflicto ideológico político disminuyó en un 9% y el conflicto seguridad en un 5% de un año a otro. Por otra parte, las demandas vinculadas a cuestiones sociales se incrementaron del 7 al 11%, al conflicto educativo de un 3 al 12%, y el conflicto feminista y disidente del 10 al 14%. Por último, los conflictos vinculados a la vivienda, aparecen sólo durante el segundo período de gestión.

Otra de las variables relevadas en esta investigación fue identificar si las demandas de

los hechos de protesta registrados estuvieron asociadas o no a la crisis por el COVID-19. Pese a la situación sanitaria mundial y las medidas para contener el virus que, si bien fueron disminuyendo con el tiempo, seguían vigentes hasta el 10 de diciembre de 2021 (como el uso de barbijo, el cierre de fronteras terrestres, aislamientos preventivos, etcétera), las demandas asociadas al COVID-19 representan sólo el 37% del total de hechos de protesta en el período analizado, como podemos observar en el Gráfico N° 5. Por el contrario, el 63% de las movilizaciones ocurridas no estuvieron asociadas al COVID-19. Según los datos analizados, no observamos diferencias significativas de esta distribución entre el primer y segundo año de gestión.

Gráfico N°5: Porcentaje de hechos de protesta según si la demanda demanda está asociada al COVID 19 y año de gestión.



Fuente: Elaboración propia

Entre los hechos de protesta relevados, como se observa en el Gráfico N° 6, no están asociados a la crisis sanitaria aquellos conflictos vinculados a la distribución de tierras y las cuestiones medioambientales. En el primer caso, son demandas relevantes del período, las movilizaciones en favor de la propiedad privada confrontada con la promoción del “Proyecto Artigas” de recuperación de tierras y construc-

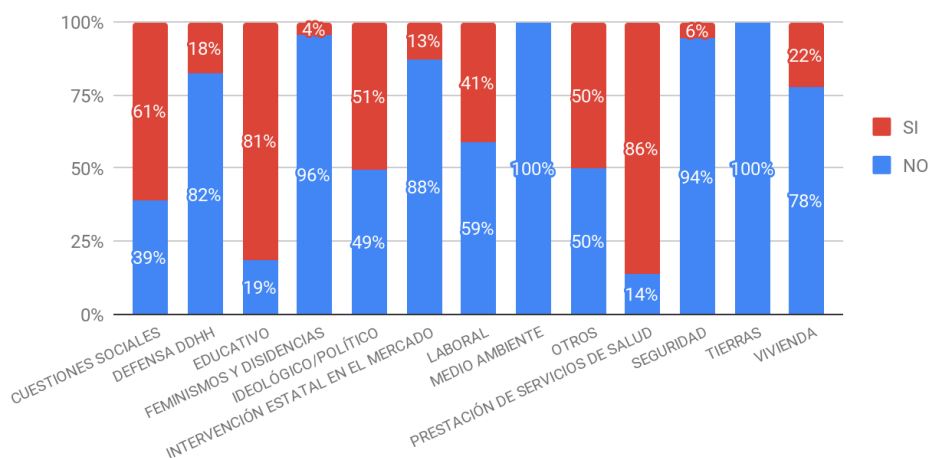
ción de un modelo agrario sostenible, libre de agrotóxicos y explotación. También se identifica la demanda por la creación de un Procear Rural, para la garantía en el acceso a la tierra de pequeños productores de la agroecología. En el período analizado van adquiriendo visibilidad, a diferencia de períodos anteriores, las demandas de recuperación de tierras de comunidades indígenas. En caso del conflicto

medioambiental, las demandas están asociadas a la defensa del derecho al agua y a problemas de contaminación producto de la agroindustria y la megaminería.

Entre los conflictos cuyas demandas están asociadas a la crisis sanitaria, vemos que las de los conflictos ideológico/políticos, se distribuyen equitativamente entre demandas asociadas al COVID-19 y aquellas que no. En cambio, como se observa en el Gráfico N° 6, las demandas vinculadas a la prestación de servicios de salud, el conflicto educativo y las cuestiones sociales, estuvieron en su mayoría asociados al COVID-19. Es interesante señalar acá que las demandas de salud asociadas a la crisis sanitaria (86%), principalmente por mejoras salariales y en las condiciones laborales, se intensificaron en el segundo año de gestión del gobierno, pasando de un 67% a un 95%. En el caso de las demandas del conflicto educativo asociadas al COVID-19, observamos un

incremento aún mayor, pasando de representar el 17% del total de esta área de conflicto al 90%, lo cual se explica, como señalamos anteriormente, porque las protestas emergen de la discusión sobre el retorno o no a clases y el riesgo de un alza exponencial en los contagios, que se da en el segundo año de gestión. En cambio, en el primer año, las demandas educativas en su mayoría reflejan situaciones particulares de una u otra escuela, o demandas generales, tales como la conectividad para niños/as de barrios populares en edad escolar (la única a su vez relacionada con el COVID-19), por el salario de los docentes universitarios y para exigirle al gobierno de la Ciudad más presupuesto para educación. Por último, las demandas del conflicto sobre cuestiones sociales asociadas al COVID-19 (61%), también tuvieron un aumento en el segundo año de gestión, pasando del 46% al 66% del total de manifestaciones de esta área.

Gráfico N°6: Porcentaje de hechos de protesta según área de conflicto y si la demanda está asociada al COVID-19.



Fuente: Elaboración propia

En cambio, vemos que las demandas vinculadas a la defensa de los derechos humanos, a las problemáticas de género, a la intervención del Estado en el sector privado, y a la seguridad, en su mayoría, no estuvieron asociadas a los efectos del virus sobre la población.

Dentro del conflicto por la intervención del Estado al mercado, esta tendencia se mantuvo constante en el período analizado. Durante el primer año de gestión del gobierno, las demandas fueron por la expropiación de Vicentín, empresa de la industria privada, y los nuevos esquemas de retenciones para el agro impulsados por el Ejecutivo, con movilizaciones tanto en rechazo como en apoyo a las medidas. Durante el segundo año, los conflictos estuvieron vinculados al rechazo a la decisión del gobierno nacional de cerrar temporalmente las exportaciones de maíz y carne. En el caso de las demandas por la defensa de los derechos humanos, si bien en el período analizado, en un 82% no estuvieron asociadas a la crisis sanitaria, observamos un cambio importante entre el primer año de gestión del gobierno y el segundo. Si bien en el éste último no hubo demandas asociadas a esta problemática, durante el primer año el 45% de las demandas para la defensa de derechos humanos estuvo asociada al COVID-19, principalmente para reclamar por las condiciones edilicias de recintos penitenciarios y la falta de condiciones sanitarias para la prevención del virus entre la población privada de libertad.

Otra de las variables para analizar los hechos de protesta en el período analizado, como

señalamos en el apartado anterior, tiene que ver con el tipo de acción que estuvo contenida en las demandas expresadas, en cuanto si fueron una reacción o resistencia frente a alguna acción de un tercero público, civil o privado, o si expresaron una demanda, difundieron una problemática o presentaron una propuesta de solución ante la misma. Según los datos recopilados, y como se puede observar en el Tabla N° 1, del total de hechos de protesta el 79% de ellos contuvo demandas del tipo reactivas, mientras que el 21% fueron propositivas.

La relación entre tipo de acción reactiva y propositiva según área de conflicto se puede observar en la Tabla N° 1, donde entre los hechos de protesta que portaron demandas propositivas se destacan por sobre el porcentaje general, los pertenecientes a los siguientes conflictos: vivienda (44%), defensa de los derechos humanos (37%), tierras (32%), cuestiones sociales (27%), feminismos y disidencias (25%) y las cuestiones laborales (24%).

Por otra parte, según los datos analizados, durante el primer año de gestión del gobierno, el porcentaje de demandas propositivas en tres áreas de conflicto fueron mayores que las reactivas. Este es el caso de las cuestiones sociales (77% de acciones propositivas), la defensa de los derechos humanos (55% de acciones propositivas), y la prestación de servicios de salud (56%). En los tres casos, como ya hemos señalado, estas acciones se focalizaron en visibilizar las dificultades para afrontar la pandemia en diferentes ámbitos y contextos, y proponer alternativas para su resolución.

Tabla N° 1:
Porcentaje de hechos de protesta según tipo de acción.

Conflicto al que pertenece la demanda	Tipo de acción	
	Propositiva	Reactiva
CUESTIONES SOCIALES	27%	73%
DEFENSA DERECHOS HUMANOS	37%	63%
EDUCATIVO	6%	94%
FEMINISMOS Y DISIDENCIAS	25%	75%
IDEOLÓGICO/POLÍTICO	8%	92%
INTERVENCIÓN ESTATAL EN EL MERCADO	19%	81%
LABORAL	24%	76%
MEDIOAMBIENTE	19%	81%
OTROS		100%
PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD	21%	79%
SEGURIDAD	17%	83%
TIERRAS	32%	68%
VIVIENDA	44%	56%
TOTAL	21%	79%

Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar que la mayor parte de estas demandas, como se puede observar en la Tabla N° 2, un 97%, tiene como objeto de las mismas a actores y/o instituciones públicas de los tres niveles administrativos del país (nacional,

provincial y local), dando cuenta de la centralidad del Estado en relación al conflicto social de nuestro país. No se observan mayores diferencias en esta distribución entre el primer y segundo año de gestión del gobierno.

Tabla N°2:
Porcentaje de hechos de protesta según objetivo de la demanda y año de gestión del gobierno.

OBJETIVO DE LA DEMANDA	1er año de gestión	2do año de gestión	Total
Estado nacional	46%	44%	45%
Estado Local	22%	22%	22%
Estado provincial	19%	21%	20%
Otro.	5%	5%	5%
Empresas privadas (nacionales o internacionales).	5%	5%	5%
Institución educativa	1%	1%	1%
Empresas del Estado		1%	1%
Actor o institución de la sociedad civil (grupo, movimiento, organización, etcétera.).	1%	0%	1%
Institución de salud	1%	0%	0%
Grand Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia.

Otro aspecto de la conflictividad social en la Argentina durante este periodo está relacionado con el alcance geográfico de los hechos de protesta. En la mayoría de los casos, como

muestra la Tabla N° 3, las demandas son de alcance nacional (52%), mientras que un 31% son de nivel local, y sólo el 17% de alcance provincial.

Tabla N° 3:
Porcentaje de los hechos de protesta, según alcance geográfico y período de gestión.

ALCANCE	Primer año de gestión	Segundo año de gestión	Total
Local/territorial	32%	31%	31%
Nacional	49%	53%	52%
Provincial	19%	16%	17%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia.

Identificar los actores colectivos que se movilizan en cada hecho de protesta fue una de las variables analizadas, y podemos ver en la

Tabla N° 4 que el principal actor es la Ciudadanía representando un 25% sobre el total de hechos de protesta. Dentro de los conflictos

protagonizados por la Ciudadanía aparecen actores colectivos e individuales muy heterogéneos como familiares de víctimas, vecinas y vecinos autoconvocados, iglesias de diferentes credos, partidos políticos, entre otros, y también hechos de protestas donde participaron coordinadamente dos o más actores colectivos impulsando acciones en conjunto. Por su parte, tanto trabajadores como organizaciones sociales representan un 24% sobre el total en el segundo y tercer lugar de la tabla. En cuarto lugar, representando un 10% sobre el total aparecen los Feminismos y Disidencias, lo cual muestra la relevancia que han tomado en la política argentina. El resto de los actores que fueron protagonistas de los hechos de protesta en el período abordado son la Comunidad educativa/científica (9%) las Personas privadas de su libertad (2%), los partidos polí-

ticos (2%) y las Grandes Empresas/Industrias/Grandes propietarios (2%).

Es interesante señalar, según los datos de la Tabla N° 4, que los cambios porcentuales en los hechos de protesta protagonizados por cada actor, según el período de gestión del gobierno, corrobora los fenómenos que, como hemos señalado, se destacaron en cada período. Así, las personas privadas de libertad sólo fueron identificadas en el primer año de gestión, mientras que la comunidad educativa protagonizó más movilizaciones en el segundo año de gestión del gobierno, que en el primero. Por último, sólo en el primer año de gestión hubo movilizaciones protagonizadas por las fuerzas de seguridad y sólo en el segundo se visibilizaron hechos de protesta protagonizados por comunidades indígenas.

Tabla N° 4:

Porcentaje de hechos de protesta según actores agregados y año de gestión del gobierno.

ACTORES AGREGADOS	Primer año de gestión	Segundo año de gestión	Total
Ciudadanía	33%	21%	25%
Organizaciones sociales	19%	27%	24%
Trabajadores/as	26%	23%	24%
Mujeres y disidencias	9%	11%	10%
Comunidad educativa/científica	4%	11%	9%
Personas privadas de libertad	5%	0%	2%
Partidos Políticos	1%	3%	2%
Grandes Empresas/Industrias/Grandes propietarios	2%	1%	2%
Pequeños productores/PyMEs/ Comerciantes	1%	1%	1%
Fuerzas de seguridad	1%		0%
Comunidades indígenas		1%	0%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia.

Dentro de los repertorios de acción colectiva utilizados en cada protesta se destacan las movilizaciones, las cuales siguen siendo el principal formato de protesta. El 37% de los hechos

fueron marchas en el espacio público. Le siguen las acciones simbólicas cotidianas con un 16% del total, entre las cuales se encuentran formatos performáticos como ruidazos, los

“abrazos” a diferentes instituciones públicas, los pañuelazos (asociado generalmente a las demandas por la legalización del aborto), banderazo (asociadas a las marchas anticuarentena del conflicto ideológico político), aplausazos y

cacerolazos. Las concentraciones, cortes de la vía pública y paro también fueron una forma de acción frecuente en los hechos de protesta con casi un 14% la primera, un 12% la segunda, y un 10% la última.

Tabla Nº 5:
Porcentaje de hechos de protesta según repertorio de acción y año de gestión del gobierno.

REPERTORIOS DE ACCIÓN	Primer año de gestión	Segundo año de gestión	Total
Acciones en contextos de encierro	2%		1%
Concentración	12%	15%	14%
Corte	6%	15%	12%
Movilización	37%	36%	37%
Otros	2%	4%	3%
Paro	13%	9%	10%
Simbólico cotidianas	18%	15%	16%
Simbólico populares	1%	2%	2%
Toma/Ocupación de Espacios Públicos	9%	5%	6%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia.

Algunas reflexiones

Como hemos podido observar en el análisis precedente, la conflictividad social durante la primera mitad del gobierno de Alberto Fernández adquiere características particulares en relación a diferentes factores contextuales que atraviesan el período, sean éstos contingentes, como la crisis sanitaria, o estructurales. Así, los datos nos indican que una parte de las demandas que fueron levantadas por los/as protagonistas de los hechos de protesta estuvieron asociadas a la pandemia COVID-19, pero en su gran mayoría las demandas de la sociedad civil estuvieron vinculadas a conflictos pre existentes o relacionados a las disputas de poder y al modelo de desarrollo de nuestro país. Sobre esto reflexionaremos a continuación:

- Durante el periodo analizado, el conflicto laboral sigue siendo el más importante en la dinámica social argentina, dando cuenta del protagonismo del actor sindical y la importancia de las condiciones de trabajo y de las disputas salariales dentro de las agendas de demandas de nuestro país.
- Durante el 2020, los principales conflictos identificados estuvieron vinculados a las demandas político - ideológicas, coincidente con la emergencia de actores sociales asociados a la oposición movilizadora y que en nuestro registro se engloban en la categoría de Ciudadanía. Estos conflictos, muchos de ellos de larga data, estuvieron relacionados con la pandemia del COVID-19, pero también con otro tipo de demandas. Este corrimiento de los actores movilizados hacia el protagonismo de un sector de la sociedad

asociado a las clases medias y altas refractarias de las políticas del gobierno de Fernández, es quizás lo más significativo de la etapa. Sin embargo, cabe destacar que la decisión de la oposición de jugar en la movilización callejera ha sido una característica del final del gobierno macrista y del inicio del nuevo gobierno, aún antes de la pandemia. La diferencia está en que durante la primera etapa de la cuarentena estricta, los sectores sociales y políticos progresistas se volcaron a las acciones colectivas de contención y acompañamiento territorial de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, dejando a “la calle” para las manifestaciones vinculadas a las demandas anti cuarentenas capitalizadas por la oposición.

- Durante el 2021, el conflicto político - ideológico se mantuvo activo durante la primera parte del año, y luego con el inicio de la campaña electoral, se fueron desmovilizando, para no registrar ningún conflicto a partir del mes de octubre, coincidente con las elecciones legislativas nacionales y provinciales.
- Si bien estas protestas fueron una constante durante este periodo, al representar a un sector de la sociedad crítico del gobierno, contaron con una mayor cobertura por parte de los medios de comunicación monitoreados. Esto significa que nuestro registro carga un sesgo en la representatividad de este conflicto en relación a otros, como los vinculados a la tierra o las movilizaciones contra los femicidios o violencia de género, que no consiguieron tanta cobertura mediática aun cuando fueron, según otras bases de relevamiento de conflictos, bastante más recurrentes durante el período.
- Cabe destacar que, pese a que la mayoría de los hechos de protesta son descritos como de alcance nacional, su localización se inscribe en el AMBA, lo que también responde a un sesgo por la elección de los medios de comunicación, como señalamos en el apartado metodológico. Esto se debe a que la

conflictividad en este territorio suele tener mayor cobertura mediática que la del resto del país con la excepción de algunos casos particulares. El conflicto de Vicentin en la provincia de Santa Fe, por ejemplo, fue uno de los pocos que se coló en la comunicación de la conflictividad social. Otros conflictos que irrumpieron en la agenda mediática fueron las protestas ocurridas en la provincia de Formosa en relación a las medidas sanitarias; las protestas de los trabajadores de Salud en la provincia de Neuquén, el conflicto Mapuche en la Patagonia, y las protestas por la inseguridad en la localidad de Ramos Mejía, provincia de Buenos Aires.

- Los conflictos laborales y sociales, como en períodos previos, continuaron siendo importantes, no siendo consecuencia únicamente de la crisis sanitaria. Si bien los conflictos vinculados a las condiciones de trabajo en contextos de pandemia fueron un emergente en el 2020, podemos concluir que tanto los vinculados al mundo del trabajo formal como aquellos vinculados a la economía popular y al mundo de la informalidad, y a demandas de los sectores populares, cargan de fondo la disputa por la producción, apropiación y distribución del ingreso en nuestro país. Disputa que antecede a la crisis por la pandemia y continúa con mayor fuerza durante la nueva normalidad y la recuperación socio económica pos COVID-19.
- La contingencia de las medidas de aislamiento total durante la primera etapa de la pandemia pusieron en evidencia las desigualdades en las condiciones de reproducción de la vida entre diferentes sectores sociales, dando lugar a conflictos que tuvieron momentos de alta intensidad. Entre ellos se destacan los conflictos protagonizados por personas privadas de su libertad, asociados a las condiciones sanitarias de las cárceles; la visibilización de las condiciones de vida en los barrios vulnerables y la imposibilidad de cumplir con los requerimientos de aislamiento total dentro

de viviendas precarias. Estos conflictos, a su vez, estuvieron principalmente focalizados en el Área Metropolitana de Buenos Aires, ya que allí se concentra la mayor cantidad de cárceles y de barrios populares. La visibilización de los y las trabajadoras esenciales también fue un conflicto que se expresó con fuerza en el 2020.

- Aún en contexto de pandemia y de recrudescimiento de las condiciones de vida de las mayorías populares y trabajadoras, la protesta social portó una dimensión propositiva en las demandas expresadas a través de las acciones colectivas. Como señalamos en este artículo, más del 21% de los hechos de protesta analizados presentaron demandas propositivas en temas vinculados principalmente a cuestiones sociales y laborales, de vivienda, de derechos humanos y de la agenda feminista, entre otros. Este carácter propositivo nos permite iluminar la capacidad de los movimientos y organizaciones sociales para construir alternativas para la resolución de sus propios problemas, dando cuenta de sus propios saberes y trayectorias. Esta capacidad se destacó sobre todo en el primer año de gestión del gobierno, donde, en algunas de las áreas más afectadas por la crisis sanitaria, económica y social producto del COVID-19, el porcentaje de acciones propositivas fue mayor al 50%.
- Pese a las cuestiones estructurales y coyunturales que marcan el período analizado, que generaron el aumento de la conflictividad social dado el deterioro de las condiciones materiales de vida de casi todos los sectores sociales, su intensidad no alcanzó a comprometer la gestión de gobierno ni hubo estallidos sociales como en otros momentos históricos. Esto puede abonar la problematización del rol estratégico desplegado por los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil en la contención de los sectores más vulnerables de nuestro país, y

por lo tanto, en la contención del conflicto social.

Probablemente, en esto influyó la disposición del Ejecutivo nacional de mantener los canales de diálogo con todos los sectores políticos y sociales del país. De hecho, hasta el tercer trimestre de 2020 las disposiciones sanitarias fueron concordadas con los gobiernos provinciales dando cuenta de la vocación de diálogo del gobierno nacional. También las medidas de contención económicas impulsadas por el gobierno para las personas y para la economía, aunque insuficientes, fueron un importante paliativo para la dinámica de la conflictividad social.

En esto tuvieron un rol central las organizaciones sociales y los/as vecinos/as en los territorios de la Argentina, con su capacidad de productividad e innovación social para enfrentar la crisis sanitaria, pero también, en muchas ocasiones, la crisis laboral, alimentaria, habitacional y de género que continúa y continuará en los próximos años. Observamos aquí una forma particular de procesar las demandas y los conflictos sociales que pareciera haber colaborado en la contención del conflicto social en un escenario de recrudescimiento de las desigualdades sociales.

La pandemia vino a visibilizar las desigualdades estructurales que vive el país desde ya hace varias décadas y que han obstruido la capacidad de garantizar a la población el acceso a derechos básicos de la población, tales como el acceso al trabajo y salarios dignos, la vivienda, servicios sanitarios, la salud y la urbanización. La protesta social es un termómetro de la relación Estado - sociedad - mercado. Nuestra democracia, aún con sus múltiples limitaciones, y la política, siguen siendo, como demuestran los datos que aquí se presentaron, las principales herramientas para gestionar el conflicto social.

Referencias bibliográficas

- Artese, M., Castro Rubel, J. y Tapia, H. (2017). Experiencias políticas y representaciones sobre el conflicto y la cohesión social en asalariados del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Espacio Abierto*. 26 (3): 5- 24.
- Auyero, J. (2002a). *La protesta: retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Libros del Rojas.
- Auyero, J. (2002b). Los cambios en el repertorio de protesta social en la Argentina. *Desarrollo Económico*. 42 (166): 187-210.
- Becher, P. (2020). *Experiencias sobre la realidad laboral en Argentina y su dinámica de conflictividad durante la pandemia de COVID-19*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Calderón, F. (2012). *Introducción*. En F. Calderón (Comp.). *La protesta social en América Latina* (pp. 21-283). Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- De Piero, S. y Gradín, A. (2020). *Por cuál puerta ingresa la sociedad civil al Congreso 2015-2017*. En M. Triguboff. *Estado y políticas públicas en la Argentina de Cambiemos* (pp. 27-50). Buenos Aires: Imago Mundi - UNAJ.
- Delfino, A. & Claussen, P. (2021). Trabajadores de *apps* y pandemia: un análisis de los conflictos laborales en dos ciudades argentinas durante el período de confinamiento estricto. *Anuario Del Conflicto Social*. (12): 1-32.
- Fillieule, O. y Tartakowsky, D. (2015). *La manifestación. Cuando la acción colectiva toma las calles*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gamallo, L. (2020). La acción colectiva en Argentina: actores, demandas y formas de lucha desde el retorno democrático. *Perfiles latinoamericanos: Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México*. 28 (55): 83- 108.
- García Delgado, D. y Gradín, A. (2016). Neoliberalismo tardío y desestructuración del *demo*: El poder toma el poder. *Revista Estado y Políticas Públicas*. 7, 10: 49-68.
- Gómez, M. (2021). La astucia de la sinrazón: Pasado y presente de los frames de la derecha movimientista. *Cartografías Del Sur Revista De Ciencias Artes Y Tecnología*. (12): 286-315.
- Gradín, A. (2017). *Los movimientos sociales en el Neoliberalismo tardío*. En D. García Delgado y A. Gradín (Comps.). *Neoliberalismo Tardío. Teoría y Praxis. Documento de Trabajo Núm. 5* (pp. 215-226). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Gradín, A. (2018). *Estado, territorio y participación política*. Buenos Aires: FLACSO Argentina. Disponible en: <https://www.teseopress.com/participacionpolitica delasorganizacionesdedesocupados>
- Gradín, A. (2019). *Entre la politización y la representación de las demandas sociales: límites y potencialidades de los movimientos sociales en la Argentina posneoliberal*. En *América Latina, dilemas y desafíos: reflexiones sobre la deriva de los gobiernos progresistas* (pp. 95-110). Buenos Aires: Editorial UCA.
- Gradín, A. y De Piero, S. (2018). El populismo en acción: leyes que respondieron a demandas sociales en los gobiernos Kirchneristas (2003-2015). *Revista POSTData*. 23, Núm. 1: 263-294.
- Gradín, A. y Soto Pimentel, V. (2018a). Informe N.º 12: Del Paro Internacional de Mujeres al II Paro Nacional contra el gobierno de Cambiemos: Actores, demandas y conflictos sociales. Agosto de 2018. *Observatorio Políticas Públicas y Reforma Estructural*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Gradín, A. y Soto Pimentel, V. (2018b). Informe N.º 13: Conflictividad social y respuestas de Cambiemos en el período “entre paros”: una relación en ascendente tensión. Octubre de 2018. *Observatorio Políticas Públicas y Reforma Estructural*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Gradín, A. y Soto Pimentel, V. (2019). Informe N.º 17: Movilización y conflictividad social en el gobierno de Cambiemos: análisis de un diálogo (relación) sin intercambios. Junio de 2019. *Observatorio Políticas Públicas y*

- Reforma Estructural*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Gradín, A. y Soto Pimentel, V. (2020). Demandas y conflictividad social en la gestión de la Alianza Cambiemos. Un análisis de los conflictos, las formas de acción y las respuestas durante el período 2018-2019. *Miriada: Investigación en Ciencias Sociales*. 12 (16): 253-276.
- Gradín, A., Rofman, A. R., Rosa, P. C. (2021). Organizaciones sociales en tiempos de pandemia. Aportes desde el mapeo colaborativo de *Territorios en Acción; Asuntos del Sur*. 36-56.
- Manzanelli, P.; Calvo, D. y Basualdo, E. M. (2020). *Un balance preliminar de la crisis económica en la Argentina en el marco del Coronavirus*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO Argentina - CTA - CIFRA.
- Marticorena, C. y D'Urso, L. F. (2020). Los/as trabajadores/as frente a la pandemia: regulaciones, negociación colectiva y conflicto. *Revista El trabajo en los tiempos de la COVID-19*. Núm. 7, 1-18.
- Mazzola, R. y Vommaro, P. (2022). *Debates COVID-19, desigualdad y políticas públicas distributivas*. Buenos Aires: CLACSO - Fundación Friedrich Ebert Stiftung - FLACSO Argentina.
- Morresi, S., Saferstein, E. y Vicente, M. (2020). Ganar la calle. Repertorios, memorias y convergencias de las manifestaciones derechistas argentinas. Clepsidra. *Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*. 8 (15): 134-151.
- Natalucci, A., Fernández Mouján, L., Kelmesez, A. Y., Mate, E., Ramirez Andrade, I., Ríos, V., Stefanetti S. y Vaccari, S. (2021). *La protesta en cuarentena. Análisis de una base cuantitativa sobre protestas sociales en el marco del proyecto monitor laboral*. Buenos Aires: CITRA.
- Natalucci, A. y Stefanetti, S. (2022). La protesta en tiempos extraordinarios. Un análisis de su dinámica segmentada durante la cuarentena (Argentina, 2020). *Campos en Ciencias Sociales*. 10(1): 35- 98.
- Natalucci, A. y Rey, J. (2018). ¿Una nueva oleada feminista? Agendas de género, repertorios de acción y colectivos de mujeres (Argentina, 2015 - 2018). *Universidad Tecnológica Metropolitana. Estudios Políticos y Estratégicos*. 6 (2):14-34.
- Nava, A. y Grigera, J. F. (2020). Pandemia y protesta social. *Revista Jacobin*. Núm. 10: 1-9.
- Ortiz de Rozas, V. (2021). *Elecciones Legislativas 2021: pandemia, PASO y después...* Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Pérez, V. y Rebón, J. (2012). *Las vías de la acción directa*. Buenos Aires: Editorial Aurelia Rivera.
- Pesquero Bordón, J. (2021). Una nueva etapa del ciclo de conflicto social con contenido ambiental en la Argentina. *Anuario Del Conflicto Social*. (12): 1-45.
- PNUD (2012). *Guía Metodológica*. En F. Calderón (Comp.). *La protesta social en América Latina* (pp. 21-283). Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Rebón, J. (2019). La política en las calles. *Revista de Ciencias Sociales*. 32 (44): 15-42.
- Soto Pimentel, V. (2017). El concepto de Matriz de Pensamiento: una propuesta epistemológica decolonial para el escenario actual latinoamericano. *Íconos*. (57): 21-40.
- Soto Pimentel, V. (2021). Movimientos sociales en resistencia a reformas previsionales neoliberales. Un análisis decolonial de la Coordinadora Nacional de Trabajadores y Trabajadoras No+AFP de Chile y del Frente de Personas Mayores de Argentina en el periodo 2015-2019. *Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales*. Buenos Aires: UBA.
- Soto Pimentel, V., Reiri, M. y Gradín, A. (2021). Informe Nº 24: Educación y pandemia: Un análisis de la conflictividad social durante los primeros 5 meses del 2021 en Argentina. *Observatorio Políticas Públicas y Reforma Estructural*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Soto Pimentel, V. y Gradín, A. (2022). Protestas, gestión y legislación. Una mirada sobre el ca-

rácter propositivo de la CTEP-UTEP en el periodo 2020 - 2021. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*. 14 (18): en prensa.

Tapia, L. (2009). *Movimientos sociales, movimientos sociales y los no lugares de la política*. En *Política Salvaje* (pp. 53-68). La Paz: Muela del diablo Editores - CLACSO.

Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolutions*. Londres: McGraw Hill.

Varela, P. (2017). La conflictividad laboral durante el primer año de Macri ¿Quién resiste? *Revista Ciencias Sociales*. 93, 18-21.

RESEÑA DE LIBRO

Book Review



RESEÑA DE LIBRO

Book Reviews

TÍTULO

Floreal Forni:

Aportes a la investigación social en la Argentina

PABLO FORNI y MARCELO SALAS (Comps.).

Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador, 2020
(Primera Edición, 535 páginas, ISBN: 978-950-592-268-1).

Pablo Forni & Marcelo Salas (Comps.). *Floreal Forni: Contributions to social research in Argentina*.
Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador, 2020, 535 pages.

Por Julia Mondini*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2022.

Fecha de Aceptación: 09 de abril de 2022.

Palabras clave: *Floreal Forni, Sociología, Catolicismo, Metodología.*

Keywords: *Floreal Forni, Sociology, Catholicism, Methodology.*

* Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Se encuentra cursando el Profesorado de Enseñanza Secundaria, Normal y Especial en Sociología en la Universidad de Buenos Aires. Ha obtenido la beca del programa ESCALA de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo para realizar una estadía en la Universidad Federal de Rio de Janeiro. Actualmente, trabaja en el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Correo electrónico: juli.mondini@gmail.com

El libro *Floreal Forni: Aportes a la investigación social en la Argentina*, compilado por Pablo Forni y Marcelo Salas, es un homenaje a la trayectoria profesional de Floreal Forni (1933-2016), a través de una selección de textos tanto inéditos como ampliamente conocidos. Recorriendo el camino propuesto por los compiladores, el libro da cuenta de las diferentes facetas del investigador sin perder de vista su compromiso con la producción académica y rigurosidad metodológica.

Antes de introducir a las y los lectores en los trabajos de Floreal Forni, el prólogo del libro escrito por Pablo Forni y Marcelo Salas detalla el armado del mismo, los criterios de selección y un breve resumen de cada uno de los textos. Luego, Ricardo Murtagh propone un recorrido por la biografía y trayectoria sociológica de Floreal Forni con el capítulo *Sobre el compromiso con la pobreza: Floreal Forni*. Murtagh identifica tres períodos en la obra del autor. El primero (1960-1970) está conceptualmente enmarcado en el estructural-funcionalismo y tiene por objeto la acción del Estado y la planificación. A partir del principio de la década del setenta, se vislumbra una óptica de carácter histórico-estructural, que se condensa en la planificación ciencia y técnica como objeto de estudio. El tercer y último período llega hasta mediados de la década del noventa y muestra un fuerte interés por los cambios en la configuración de la estructura social con la auto-organización y la auto-gestión.

Los textos de Floreal Forni elegidos en el libro, a su vez, pueden dividirse en cuatro facetas o ejes. El primero se centra en los aportes a la sociología de la religión. En primer lugar, se encuentra un texto inédito: los primeros tres capítulos de su tesis doctoral defendida en 1973 en la University of Chicago: *Catholic Doctrinary and Ideological Differentiation and Modernization in Latin America*. A partir de un trabajo de campo en seis países de América Latina, Floreal Forni describe los cambios en las iglesias latinoamericanas en el período pos-

conciliar y analiza las ideologías de los líderes católicos de la región entre 1964 y 1969. En el primer capítulo *La religión como factor en el cambio ideológico y social*, el autor recorre las distintas teorías e ideologías que piensan la relación entre religión y *status quo* o cambio social, recuperando a Weber, Troeltsch, Marx, Parsons, Geerts y Bellah. Particularmente, se centra en los procesos de modernización y secularización experimentados por la Iglesia. En el segundo capítulo *Catolicismo y modernidad*, se analizan las respuestas de la iglesia católica ante los cambios de la modernidad. De esta forma, se centra en el desarrollo de innovaciones por parte de la institución y los conflictos internos producidos ante diversas temáticas como la anticoncepción, la sexualidad y la secularización. El autor concluye que, tras el trabajo de los especialistas religiosos, la doctrina se adaptó a la nueva situación y se introdujo un "nuevo mensaje compasivo pero moderado" (2020: 96). Sin embargo, en la esfera intelectual y moral, la adaptación fue más conflictiva y la identidad de la Iglesia se puso en juego. Por último, en el tercer capítulo *Catolicismo latinoamericano: historia y situación*, Floreal Forni realiza una "descripción del lugar de la religión en la sociedad, su situación y desarrollo histórico del catolicismo" (2020: 97). Para ello, describe la relación de la Iglesia y el Estado y la diferenciación de las elites no religiosas en América Latina. A su vez, clasifica las distintas religiosidades en el territorio y las especificidades de los ámbitos rurales y urbanos. A modo de conclusión, el autor sostiene que el catolicismo "es desde un punto de vista práctico la única religión organizada presente en toda Latinoamérica" (2020: 126), pero que sólo un número reducido de la población participa activamente de la Iglesia. En este contexto, las múltiples perspectivas religiosas se encuentran en una competencia por influenciar su organización. Por último, las elites religiosas y seculares se encuentran ante la dificultad de "traducir la formulación doc-

trinal europea en una realidad diferente (...) y comunicarse con las masas de los católicos de clases bajas” (2020: 127).

El primer eje concluye con el texto *Catolicismo y Peronismo* (Partes I, II y III) que aborda la relación entre la Iglesia y el peronismo entre 1943 y 1969. Una de las principales tesis del texto es que dicha relación se da de forma ambivalente. El autor encuentra en las afinidades y luchas por la captación de un mismo sector social la principal causa de esta caracterización. A partir de un minucioso recorrido histórico, el autor señala distintos momentos. El surgimiento del peronismo marca por primera vez un movimiento político que adhiere a las encíclicas sociales de la iglesia y recupera el discurso socialcristiano. Sin embargo, la concepción del sindicalismo y el tono reivindicativo de sus mensajes comienzan a emerger como punto de conflicto entre el peronismo y la jerarquía eclesial. De esta manera, se desarrolla una relación donde el gobierno se apropia de la doctrina social-cristiana, mientras que la Iglesia lo trata con recelo. Así, entre 1945 y 1955 se experimenta una relación entre cercana y equívoca. A esta altura, Forni enumera los principales actores e ideologías del catolicismo en los cincuenta en la Argentina para explicar el punto de quiebre en 1955. A partir de allí, comienzan a hacerse cada vez más evidentes las posturas diferenciadas dentro del catolicismo sobre el movimiento peronista y, como consecuencia, la relación entre ambos pendula entre la cercanía y el alejamiento hasta el Cordobazo.

El segundo eje está compuesto por un único artículo: *Reflexiones sobre la relación entre clases sociales y partidos políticos en la Argentina*. A través del análisis electoral realizado por P. Snow, Floreal Forni y Pedro Weinberg se introducen en una controversia de las Ciencias Políticas en los Estados Unidos y en la Argentina. Los autores critican aspectos metodológicos del trabajo basándose en la presentación de los datos y en la elección de los comicios de

1957 y la selección del ámbito para analizar la relación entre clase social y partidos políticos. A su vez, cuestionan la relación que establece P. Snow entre cada uno de los votos por partidos y lo que expresan. Para finalizar, los autores presentan un análisis de los datos electorales alternativos y concluyen que “Snow no ha presentado pruebas suficientes para confirmar su supuesto de que los peronistas no hablan en nombre de los asalariados” (2020: 236).

El tercer eje acerca al lector a los trabajos sobre sociología rural realizados por Floreal Forni, una de las áreas temáticas con mayor desarrollo dentro de su trayectoria. El texto *Economía de enclave y satelización del mercado de trabajo rural. El caso de los trabajos con empleo precario en un ingenio azucarero del noreste argentino* fue escrito por Raúl H. Bisio y Floreal H. Forni y publicado en 1976. La investigación se centra en el análisis de un ingenio azucarero como una economía de enclave y sus consecuencias negativas para el entorno, particularmente en el empleo. Para ello, los autores se basan en datos censales y en la información relevada durante el trabajo de campo en Salta y Jujuy entre 1973 y 1974. En primer lugar, se plantea una caracterización de la economía del noroeste. Luego, los autores recuperan el concepto de precariedad de Labini (1964) para analizar la evolución del empleo rural y su relación con la demanda de mano de obra del ingenio. A través de la regionalización de la zona en cuatro áreas (enclave, agricultura capitalista paralela, área de alta montaña con mercado de trabajo satelizado y los valles calchaqués), analizan el impacto del enclave y la situación ocupacional de cada una. A modo de síntesis, construyen una tipología de situaciones ocupacionales, integrando la perspectiva socioeconómica y espacial del desarrollo regional y la perspectiva de la inserción laboral de los pobladores. De esta manera, resumen las consecuencias de la economía de enclave en tres ejes: desarrollo regional polarizado, mer-

cados de trabajo rural satelizados e inserción ocupacional precaria.

En segundo lugar, se incluyen dos artículos resultantes de una línea de investigación en la provincia de Santiago del Estero durante la década del ochenta. El primero fue escrito junto con Roberto Benencia y se titula *Estrategias rurales de reproducción con alta fecundidad: familia troncal y trabajo y migración por relevos*. Para analizar la conducta demográfica de la población rural en Río Hondo y Robles, los autores utilizan la noción de estrategia de vida y reproducción de los hogares. Con el fin de construir diferentes caracterizaciones de los mismos, se utilizaron diferentes fuentes: datos censales, encuesta demográfica sobre la composición de las unidades familiares, la división del trabajo al interior del hogar y las conductas relacionadas con la migración y la fecundidad y estudios de casos. Luego de presentar las distintas estrategias de supervivencia de los hogares, los autores introducen las etapas de ciclo de vida como otra de las dimensiones a considerar y presentan los resultados por categorías de análisis (presupuesto, estructura de los hogares, región y ocupación). Tras la presentación de los datos, concluyen que las distintas tendencias a la alta fecundidad en la zona se explican, por un lado, "en la existencia de alguna evidencia de control no natural de la natalidad" y, por el otro, en "los aspectos económicos que determinan en buena medida el presupuesto de estas familias expresado en estrategias de supervivencia, donde el tamaño de los hogares puede ser uno de los factores más importantes" (2020: 392).

Empleo y población: evolución histórica y diferencias regionales fue escrito por Guillermo Neiman y Floreal Forni y publicado en 1991. Los autores proponen un análisis del comportamiento demográfico en función de la evolución del empleo rural. Para ello, se centran en los datos censales y regionalizan la zona según la principal actividad productiva (ganadera caprina lanar y minera; agrícola de

secano, ganadera vacuna y forestal; y agrícola de riego). Luego de describir la situación demográfica de la región, analizan la inserción de los activos rurales según categoría de la ocupación, tamaño de establecimiento, rama y nivel de salarios. En una tercera etapa, los autores abordan los ciclos ocupacionales y su relación con la migración estacional. Tras el análisis detallado de las mencionadas dimensiones, los autores concluyen que la crisis de la actividad forestal explicó el "drenaje generalizado de la población nativa" entre 1947 y 1970. Sin embargo, en la década del ochenta, se encuentra un punto de inflexión en la tendencia migratoria como consecuencia de una heterogeneidad de procesos. Este cambio en la tendencia, encuentra su justificación en el surgimiento de nuevas actividades productivas y el volumen y la estacionalidad de la demanda de mano de obra al interior de la provincia, así como en cambios en los mercados de trabajo en el resto del país. En cuanto a la economía provincial, se distingue la expansión del área de agricultura bajo riego, el desarrollo de enclaves capitalistas, los planes de construcción de viviendas en los centros urbanos, la absorción del empleo por la Administración Pública y la inserción en actividades informales.

Por último, la selección de textos de Floreal Forni presenta un cuarto eje compuesto por dos textos y centrado en los aportes metodológicos del autor en la investigación social argentina. En el primer artículo, *La contribución de la Escuela de Chicago a la sociología norteamericana. La psicología social interaccionista, el estudio de los problemas urbanos y la metodología cualitativa*, Floreal Forni enmarca el surgimiento de la Escuela de Chicago a partir del desarrollo de la sociedad norteamericana y, particularmente, el desarrollo urbano. Luego, repasa brevemente los aportes de cada uno de las grandes figuras de la Escuela de Chicago, centrándose en el desarrollo metodológico y temático de cada uno. De esta manera, recupera la obra de A. W. Small, W. I. Thomas, R.

Park, E. Burgess y W. Ogburn. Luego de detallar el apogeo de la corriente cualitativa tras los cambios a nivel mundial y la acentuación de la globalización, Forni sostiene que durante la década del setenta los Estados Unidos vive un resurgimiento de problemas internos que se expresan en la pobreza generalizada y las protestas raciales. De esta forma, el autor propone un nuevo cambio de perspectiva donde los aportes de la Escuela de Chicago y su espíritu reformista fueron de suma importancia.

El segundo texto es *Estrategias de recolección y estrategias de análisis en la investigación social*. Allí, Forni propone una postura alternativa a la clásica dicotomía cualitativo versus cuantitativo y distingue dos momentos de la investigación: la recolección y producción del dato y la construcción de teoría. Luego de introducir el concepto de triangulación, el autor recorre las principales corrientes sociológicas y sus enfoques metodológicos. Para ello, describe brevemente los principales conceptos y técnicas utilizados por Durkheim, Weber, Dilthey, Simmel y la Escuela de Chicago, entre otros, a la vez que traza relaciones entre los distintos enfoques.

Por último, el libro condensa la figura de Floreal Forni como maestro y docente en tres escritos de alumnos del investigador. En *Aportes de la metodología cualitativa a la investigación en salud y derechos sexuales y reproductivos*, Mónica Gogna reafirma la línea metodológica de Floreal Forni al resaltar la importancia de la investigación cualitativa en el campo de la salud. Para ello, recupera seis trabajos que dan cuenta de los aportes del método para incluir el punto de vista de la población destinataria de un programa o servicios, para describir el funcionamiento de los espacios sociales de la salud y para orientar intervenciones en el área. A su vez, la autora se pregunta sobre la difusión y recepción de los resultados de las investigaciones al interior de la comunidad de estudio. Por último, recomienda “no caer en un optimismo ingenuo”, ya que muchas veces

la aplicación de metodologías cualitativas significó el uso de un conjunto de técnicas disociado de la teoría apropiada.

Los siguientes dos textos narran la relación de Floreal Forni con sus alumnos y la investigación. El texto *Contribución de Floreal Forni a la sociología argentina*, escrito por Roberto Benencia y Jorge Walter, resalta el compromiso del investigador con el trabajo de campo, la producción científica basada en la empiria y la docencia. A partir de allí, proponen una clasificación de su trayectoria, basada en sus temas de investigación y grandes aportes en cada caso. Así, encuentran cinco temáticas: el empleo rural, las estrategias familiares de vida, la evaluación de proyectos, el estudio de la pobreza y las innovaciones metodológicas. Para concluir sostienen que “ha tenido la virtud del buen maestro de ir formando, respecto de cada uno de sus temas de interés, seguidores que faciliten el entramado y la consistencia en red” (2020:528). Para finalizar el libro, Nicolás Gómez, en su crónica *¿Qué es la sociología?*, relata su propia experiencia siendo tesista de Floreal Forni y ejemplifica el *ethos* de un hacer ciencia social.

A través de los textos elegidos, tanto los escritos por Floreal Forni como por los otros autores, el libro *Floreal Forni: aportes a la investigación social en la Argentina* nos devuelve la imagen de un investigador social con una vasta y variada trayectoria académica, apasionado por el trabajo de campo y comprometido con la docencia y la realidad social y política que lo rodeaba. Tal como resumen Pablo Forni y Marcelo Salas “su legado en la investigación social argentina es inconmensurable, dejó profundas huellas en los diversos campos disciplinarios a los que dedicó sus estudios, como los estudios sociales agrarios, los estudios sociales de la religión, el mercado de trabajo, los sectores populares, la economía social y la metodología de la investigación cualitativa” (2020: 6).

Sobre los Autores

Note on Contributors

FLORA SOFIA ACSELRAD es abogada, especialista en temas de género y justicia. Participó en la creación de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la dirigió hasta diciembre de 2015. Desde allí, realizó numerosas investigaciones y capacitaciones. Asimismo, participó de numerosos foros internacionales sobre Justicia y género en el ámbito interamericano. Como Asesora internacional participó en la creación y programa de la Secretaría Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación en la Corte Suprema de Justicia de Chile. Co-creadora y directora académica de los cursos TAG, de Transformación Actitudinal en Género sobre trata de personas con fines de explotación sexual, violencia doméstica, abuso sexual en las infancias y evidencia digital, elaborados en el marco de la Ley 27.210, que estableció el Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Ideó y elaboró el primer proyecto, que luego se transformó en la Ley Micaela de capacitación obligatoria en todos los estamentos del Estado, convertida en la Ley 27.499. Actualmente, además de su trabajo en la Justicia Criminal, en donde trabaja hace casi 30 años, co-dirige Proyecto NOVAK, desarrollando una nueva metodología de capacitación feminista en temas de derechos humanos.

BÁRBARA AYALA-OROZCO es Doctora y Maestra en Estudios Ambientales por la División de Ciencias Sociales de la Universidad de California, Santa Cruz. Bióloga por la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente se desempeña como Investigadora Asociada en el Instituto de Investigaciones en Ecosistemas y Sustentabilidad de la UNAM. Investiga

los procesos de gobernanza ambiental y las políticas públicas de conservación y manejo de recursos naturales. Estudia los sistemas de gobernanza en áreas naturales protegidas y sus alrededores, así como sus implicaciones para la sustentabilidad socioambiental. De manera particular, está interesada en los procesos de colaboración multisectorial en distintos instrumentos de política pública. Imparte cursos sobre sistemas socioecológicos, gobernanza ambiental y sustentabilidad a nivel licenciatura y posgrado.

FLORENCIA CICCHINI es Maestra en Ciencias de la Sostenibilidad y Diplomada en Género, Desarrollo y Sustentabilidad por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es Licenciada en Ciencias Biológicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha trabajado en investigación y docencia y en consultoría y gestión de proyectos socioambientales. Actualmente, estudia los vínculos entre género, bosques y política climática y es Oficial de Género y Vulnerabilidad Social en proyectos de adaptación al Cambio Climático del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático y el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza.

LAURA COELHO es Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Cuenta con estudios de posgrado en la Diplomatura en Gestión y Control de Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Se ha desempeñado como Coordinadora del Área de Comunicación y Prensa de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ); Secretaría de Prensa y Comunicación de la Defensoría General de la Nación; Dirección

de Comunicación Institucional de la Procuración General de la Nación, Ministerio Público Fiscal; Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA) en Área de Coordinación General. Docente en la Diplomatura de Extensión Universitaria: Diseño y Planificación de Proyectos de Desarrollo Local para la Generación de Trabajo, impulsado por el Ministerio de Trabajo y la Facultad de Filosofía y Letras. Ha sido Docente Adjunta del módulo de Planificación y Docente en el Programa de Capacitación y Fortalecimiento para Organizaciones Sociales y Comunitarias del Programa de Extensión Universitaria de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Expositora en el *Encuentro Nacional para el debate en políticas públicas, gobierno y gestión de la Perspectiva de la Promoción de la Salud* organizado por la Facultad de Medicina de la UBA, en la Mesa: *Comunicación y lenguaje en las organizaciones* (2007).

BRENO AUGUSTO DINIZ PEREIRA es Doctor en Administración por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Profesora Titular en la Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, Brasil. Docente en el Programa de Posgrado en Administración Pública y en el Programa de Posgrado en Gestión de Organizaciones Públicas.

ERICKA FOSADO CENTENO es Doctora y Maestra en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Máster en Género y Políticas Públicas por la UAB y el CIESAS. Maestra en Terapia Sistémica por el Instituto Crisol. Licenciada en Psicología por la UdG. Se ha enfocado en el análisis de género de problemáticas socioecológicas, colaborando desde el ámbito gubernamental y el académico. Actualmente se desempeña como Investigadora Asociada en el CRIM-UNAM en donde en donde está realizando la investigación: “Lógica de género y agencia socioambiental en contextos urbanos:

rutas alternativas frente al cambio climático”. Desde la teoría feminista y la epistemología de la complejidad, sigue estas líneas de investigación: ecología política feminista, trayectorias y agencias socioambientales, procesos de vulnerabilidad-autonomía desde el enfoque de capacidades, políticas climáticas y alternativas urbanas, movilidad sustentable.

LUCIA GALLAGHER es Abogada por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Feminista. Capacitadora en Reforma Procesal Penal (VIII Versión del Programa Interamericano de Formación de Capacitadores para la Reforma Procesal Penal en Latinoamérica CEJA y Agencia de Desarrollo Internacional de Canadá, CIDA). Diplomada en Protección de Migrantes y Refugiados por la UBA. Es Codirectora del Área de Políticas Penitenciarias de la Asociación Pensamiento Penal. Co-coordinadora del Equipo de Trabajo de la APP en los Comités de Prevención y Solución de Conflictos en el SPB y SPF. Ayudante en la materia de Elementos de derecho penal y procesal penal y profesora invitada en otras asignaturas (UBA), Co-directora de la Diplomatura de Abordaje de Conflictos Jurídicos con Perspectiva de Género (USI), Coordinadora y docente en la Diplomatura de Ejecución Penal y Cuestiones Penitenciarias (USI). Colaboró en la coordinación de la Diplomatura en Delitos Complejos en 2020 (USI). Es autora y coautora de artículos de investigación. Asimismo, funcionaria de la Cámara Federal de Casación Penal y Secretaria del Sistema Interinstitucional de Control de Cárceles.

ALEJANDRA GILS CARBÓ es Abogada. Master en Economía Política Argentina por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Directora de la Carrera de Derecho del Instituto Universitario Madres de Plaza de Mayo. Ex Procuradora General de la Nación. Docente en Derechos Humanos y Derecho Económico y Profesora de la Di-

plomatura Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas del Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

MARCELO GORSKI DE MATOS es Licenciado en Derecho por la Universidad Regional Integrada del Alto Uruguay e das Missões (URI) y Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Federal de Santa María (UFSM). Tiene una maestría en Gestión de Organizaciones Públicas de la UFSM. Fue Presidente del Ayuntamiento de Santiago-RS en 2016 y 2017. Actualmente es concejal.

AGUSTINA GRADÍN es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO). Doctora en Ciencias Sociales por la UBA. Fue Becaria Doctoral (2011- 2016) y Post Doctoral (2016 -2019) de CONICET. Es Docente - Investigadora del Área Estado y Políticas Públicas. Coordinadora Académica del Programa de posgrado en Organizaciones de la Sociedad Civil y Coordinadora del Proyecto Territorios en Acción (UNGS - FLACSO - CEUR CONICET). Es Investigadora y miembro del Consejo Directivo del Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina IICSAL-FLACSO-CONICET y del Observatorio de Políticas Públicas y Reforma Estructural del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Sus temas de investigación son movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, participación en políticas y acciones colectivas.

LEANDER LUIZ KLEIN es Doctor en Administración por la Universidad Federal de Santa María (UFSM). Profesor adjunto de la misma universidad, donde es Coordinador del Programa de Posgrado en Gestión de Organizaciones Públicas. También enseña y asesora en el Programa de Posgrado en Ad-

ministración Pública. Trabaja con estudios en organizaciones públicas principalmente con el sistema *Lean Management*.

ELENA LAZOS-CHAUVERO es Investigadora Titular C en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM desde 1992. Sus estudios abarcan: Licenciatura en Biología (UNAM); Maestría en Antropología Social, ENAH; Doctorado en Antropología Social y Socio-Economía del Desarrollo en EHESS, Francia; Programa *Leadership in Environment and Development* (LEAD), El Colegio de México. Pridé D y SNI III. Co-fundadora y Co-coordinadora de Red de Estudios Sociales sobre Medio Ambiente. Co-coordinadora Grupo CLACSO “Bienes comunes y acceso abierto al conocimiento”. Consejo Científico de: AGTER y Presidenta Consejo GRE-ENPEACE-Mx. Sus principales líneas de investigación son: Ecología política enfocada a territorios agroalimentarios y seguridad alimentaria, Vulnerabilidades socioambientales, conservación agrobiodiversidad y lucha por semillas nativas, cambio climático, género.

KELMARA MENDES VIEIRA es Doctora en Administración por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Profesora Adjunta en la Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria - RS (Brasil). Docente en el Programa de Posgrado en Administración Pública y en el Programa de Posgrado en Gestión de Organizaciones Públicas.

JULIA MONDINI es Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se encuentra cursando el Profesorado de Enseñanza Secundaria, Normal y Especial en Sociología (UBA). Participó en eventos científicos con trabajos acerca de políticas públicas de hábitat y conflictos urbanos. Ha obtenido la beca del programa ESCALA de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) para realizar una estadía

en la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ). Actualmente trabaja en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

SOFIA POCHAT es Abogada por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Políticas Públicas con orientación en políticas para el desarrollo social por la Universidad Torcuato Di Tella. Posgrado en Gestión y Política Metropolitana por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

MATÍAS REIRI es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social en el Área de Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Actualmente es integrante del Observatorio en Políticas Públicas y Reforma Estructural del Área Estado y Políticas Públicas de la FLACSO Argentina.

MAURO SOTO es una persona con discapacidad visual, Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional de Salta. Especialista en Educación y Nuevas Tecnologías por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Doctorando en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Sus áreas de interés abarcan temáticas como las tecnologías digitales, la discapacidad y la educación inclusiva. Ha participado de proyectos de investigación, escrito artículos y brindado instancias de formación en las mencionadas temáticas. En la Universidad Nacional de Salta, forma parte de la Comisión de Inclusión de Personas con Discapacidad.

VERÓNICA SOTO PIMENTEL es Socióloga y Licenciada en Filosofía por la Universidad Católica de Chile. Magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es becaria doctoral de CONICET con lugar de trabajo en el Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina, donde se desempeña como docente e investigadora. En esta institución, forma parte del Programa en Organizaciones de la Sociedad, del Observatorio de Políticas Públicas y Reforma Estructural y del Seminario Interno de Pensamiento Crítico Latinoamericano. Sus áreas de investigación son: los movimientos sociales, el neoliberalismo, los sistemas de pensión de Chile y Argentina, el pensamiento decolonial y la educación popular.

SEBASTIAN TEDESCHI es Abogado de la Universidad de Buenos Aires (UBA) con Maestría en Teoría Críticas del Derecho y la Democracia en la Universidad Internacional de Andalucía (España). Profesor Adjunto de Filosofía del Derecho de la UBA. Director de un proyecto de Investigación sobre Justicia Social Espacial en la Facultad de Derecho de la UBA y Co Director junto a Julián Salvarredy de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA del Proyecto de Desarrollo estratégico (PDE) para la Elaboración de una Plataforma de seguimiento de políticas públicas de mejoramiento barrial. Secretaría de Ciencia y Técnica de la UBA. Coordinador de los Programas sobre Diversidad Cultural y de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Defensoría General de la Nación y Defensor Público Coadyuvante.

LUCIANA RITA TOURN es Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Magíster en Procesos Educativos mediados

por Tecnologías por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Especialista en Educación y TIC (MEN); en Políticas y Programas Socioeducativos (MEN) y en Educación Mediada por Tecnologías de la Información y la Comunicación (UNIFE). Posgrados en Educación a Distancia; en Mediación Pedagógica (UNC) y en Políticas Educativas para la Sociedad del Conocimiento (UNER).

RAÚL EUGENIO ZAFFARONI es Profesor Emérito de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Fue Director General del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), Juez Penal, Ministro de la Corte Suprema de Justicia y Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH), Constituyente nacional en 1994, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 1996 y Diputado de la Ciudad en 1998. Es *Doctor Honoris causa* de 48 universidades americanas y europeas, recibió el Premio Estocolmo de Criminología en 2009. Autor de numerosos libros y artículos especializados.

LARISA PAULA ZERBINO es Abogada por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS/IDES). Estudiante de Doctorado Visitante en la Universidad de Warwick, Inglaterra. Secretaria General de Asociación Pensamiento Penal. Co-coordinadora del Equipo de Trabajo de la APP en los Comités de Prevención y Solución de Conflictos en el SPB y SPF. Docente estable del campus de APP. Docente del seminario de Criminología Feminista dictado en la ULPAM (2020) y UNICEN (2021). Docente de la Diplomatura en Abordaje de Conflictos Jurídicos con Perspectiva de Género de la USI. Autora y coautora de varios artículos. Defensora Auxiliar de la Defensoría General de la CABA. Madre de dos niñas.

Convocatoria

NÚMERO DIECINUEVE

Dossier: Geopolítica y guerras híbridas. Consecuencias para la Argentina y América Latina. Una mirada desde el sur.

Coordinador: María Cecilia Míguez..

El reciente conflicto en Ucrania sacudió al sistema internacional en varios sentidos. El 23 de febrero de 2022, Vladimir Putin decidió la intervención militar en Ucrania a partir de tres frentes: por el norte desde Bielorrusia, desde el este a través del Donbás, la región donde había reconocido recientemente la independencia de dos repúblicas separatistas; y desde la península de Crimea, zona que controla desde 2014. La avanzada de la OTAN hacia el este desde la década de 1990 es un elemento insoslayable para explicar los acontecimientos. El recrudecimiento de las pujas por la hegemonía global es otro. Los conflictos políticos en Ucrania, su estrecha vinculación con las estrategias de inserción internacional del país, y la política interna rusa, también. Los Estados Unidos y el resto de los países de la OTAN condenaron el ataque, sin embargo, mostraron su clara negativa a participar de un conflicto armado. La Unión Europea entregó armamento a Ucrania, pero el resto de las medidas de los países del G7 fueron de carácter económico. El avance sobre territorio ucraniano de Putin combina razones geopolíticas con decisiones simbólicas, y al igual que la defensa de Ucrania, incluyen apelaciones históricas que remiten a las tendencias de mediana y larga duración en la historia de las relaciones internacionales. El conflicto puso en evidencia además la crisis del orden de seguridad europeo que emergió luego de la Guerra Fría. China e India, actores centrales del globo, se abstuvieron el 25 de febrero en la votación de la resolución presentada por los Estados Unidos y Albania con el objeto de condenar la invasión rusa a Ucrania.

Por otro lado, esta guerra colocó sobre el tapete —una vez más— la doble vara que rige el sistema internacional. Los medios de comunicación a nivel global reprodujeron y replicaron esa doble vara. Cualquier gobierno u organización política progresista, consustanciada con un escenario pacífico para el mundo no puede soslayar la crítica al operativo de Putin. Al mismo tiempo, esa posición requiere de un análisis que incluya una mirada también crítica al accionar de las potencias occidentales en el devenir completo del conflicto. En América Latina, la guerra impacta también de modos múltiples, incluidos los aspectos económicos. Los gobiernos de la región se han posicionado de modos diversos frente al

conflicto armado y en el plano interno también se desatan diferencias que se entrelazan con las dinámicas políticas entre oficialismo y oposición. Por esa razón, invitamos a presentar artículos de investigación que aborden distintas perspectivas que se vinculan con esta guerra, priorizando el impacto en nuestra región y en particular en la Argentina. Entre dichas perspectivas, hemos seleccionado:

1. La crisis del orden global, el rol de la OTAN, de la Comunidad Económica Europea, de los Estados Unidos en particular, el ascenso de China y el rol de la región.

El debate sobre “las esferas de influencia” estuvo vigente incluso cuando se pregonaba el denominado orden unipolar de los Estados Unidos. La competencia entre las potencias continuó aunque fuera soslayada por gran parte de la literatura de las relaciones internacionales. Ya en 1997 George Kennan afirmaba que la expansión de la OTAN era un error fatídico para los Estados Unidos. Esta guerra nos trae la subyacente crisis del orden liberal internacional y el ascenso de actores nuevos. La región Latinoamericana se ve profundamente afectada en la disputa por el predominio de distintas potencias en un contexto de pospandemia COVID-19.

2. Las razones históricas, antecedentes y tendencias de mediana y larga duración que constituyen elementos explicativos del conflicto actual.

Consideramos fundamental propiciar un enfoque histórico sobre la cuestión para poder profundizar la comprensión de los sucesos actuales. Eso implica hacer referencia a tendencias de larga, mediana y corta duración. Vincular el pasado reciente de Ucrania, comprender las apelaciones que cada uno de los países realizan de aspectos simbólicos e identitarios. Analizar las características de la política interna en ambos países, y los diversos conflictos pendientes y/o recientes en la región.

3. Las consecuencias para las relaciones económicas internacionales.

La guerra generó respuestas en el orden económico global. Ello implica analizar las sanciones aplicadas, la suba de precios a nivel mundial, las opciones de Rusia para contrarrestar los bloqueos. Consideramos central evaluar la relación económica entre Rusia y la Unión Europea, así como la posición de China en los vínculos económicos globales. Este aspecto tiene impacto directo en muchas de las economías de la región, incluida la Argentina.

4. La posición de los países latinoamericanos respecto del conflicto.

Los países de la región se posicionaron de modos diversos respecto del conflicto. En algunos casos esa posición remite a tradiciones históricas continentales y/o nacionales, como la solución pacífica de las controversias. En otros, se hizo sentir el peso de los vínculos económicos o bien la distancia con los Estados Unidos. El recrudecimiento de los conflictos entre las potencias mundiales también

pone en evidencia las distintas asociaciones de los países latinoamericanos, los vínculos de dependencia y la complejidad de su inserción internacional.

5. Las situaciones de política interna que se relacionan con la escala bélica y con la disputa entre las potencias involucradas directa o indirectamente

Días antes de la invasión, el Presidente de la República Argentina, Alberto Fernández, había realizado una visita a Rusia en pleno contexto de la negociación con el Fondo Monetario Internacional. Los vínculos con ese país fueron importantes en términos políticos para los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, lo que a su vez permitió el aprovisionamiento de vacunas contra el COVID-19 durante los momentos de mayor escasez. Una vez desatado el conflicto, el gobierno argentino condenó el accionar ruso apelando a la solución pacífica de las controversias. Las posiciones del gobierno suscitaban críticas de diversa índole. Las lecturas que las dirigencias políticas hacen del escenario internacional también están fuertemente vinculadas con sus relaciones políticas económicas y culturales con potencias predominantes y atravesadas por la problemática de la dependencia. Los debates en algunas ocasiones son leídos en la clave de diferenciar oficialismo y oposición.

6. Corrientes y aportes teóricos que permiten pensar los conflictos actuales.

Por último, recibimos también contribuciones que utilicen aportes conceptuales o teorías que permitan pensar los conflictos actuales desde perspectivas que sean útiles para comprender además el rol de la región y de la Argentina en particular en las dinámicas globales contemporáneas.

Fecha límite para enviar los artículos de investigación: 01 de junio de 2022.

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**, **Repositorio FLACSO** Andes, **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

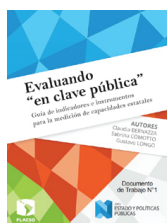
Página WEB: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>



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



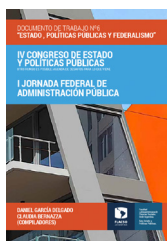
Documento de Trabajo Núm. IV

¿Fin de ciclo o paréntesis 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
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

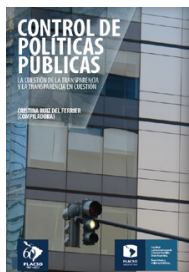
Niñez y Políticas Públicas: la crianza comunitaria en barrios y territorios de la Argentina
BERNAZZA, Claudia; LAMBUSTA, Damián (Comp.).
Marzo de 2022



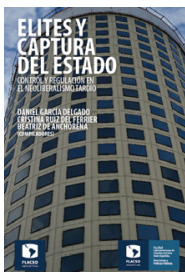
Documento de Trabajo Núm. X

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



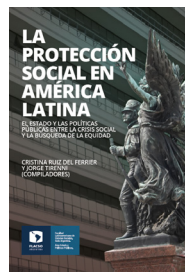
ELITÉS Y CAPTURA DEL ESTADO. Control y regulación en el neoliberalismo tardío
GARCÍA DELGADO, Daniel, RUIZ DEL FERRIER, Cristina y DE ANCHORENA, Beatriz (Comp.).
Octubre de 2018



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

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina

Lius Alberto Quevedo (Director).

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



El Banco Cooperativo
ideado para que
nuestros sueños
se hagan realidad.



Sumate.



La Banca Solidaria

Hay otra idea de banco y funciona.



Cartera comercial y de consumo. Consulte productos y servicios en www.bancocredicoop.coop o a través de Credicoop Responde al 0810-888-4500.

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.

