

ISSN 1666-0714

[revista universitaria de ciencias sociales  
semestral / año 25 / número 42  
julio-diciembre 2021]

# temas y debates 42



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Universidad  
Nacional  
de Rosario

# **temas y debates**

# Comité Editorial

## Director

**Esteban Iglesias** / Universidad Nacional de Rosario

**Oswaldo Iazzetta** / Universidad Nacional de Rosario

**Sandra Valdettaro** / Universidad Nacional de Rosario

**María Eugenia Garma** / Universidad Nacional de Rosario

**Gisela Pereyra Doval** / Universidad Nacional de Rosario

**Waldo Ansaldi** / Universidad de Buenos Aires

**Carlos Borsotti** / Universidad Nacional

de Luján

**Rafael Calduch Cervera** / Universidad Complutense de Madrid

**Francisco Delich (1937-2016)** / Universidad Nacional de Córdoba

**Emilio De Ipola** / Universidad de Buenos Aires

**Alicia Entel** / Universidad de Buenos Aires

**Antonio Fausto Neto** / Universidade do Vale do Rio dos Sinos

**Andrés Fontana** / Universidad de Belgrano

**Aníbal Ford (1934-2009)** / Universidad de Buenos Aires

**Flavia Freidenberg** / Universidad Nacional Autónoma de México

**Daniel García Delgado** / Universidad de Buenos Aires / FLACSO

**Aldo Isuani** / Universidad de Buenos Aires

**Carlos Juárez Centeno** / Universidad Nacional de Córdoba

**Bernard Manin** / École des Hautes Études en Sciences Sociales

**Boris Martynov** / Universidad Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú

**Alfredo Monza** / Universidad de Buenos Aires / FLACSO

**Paulo Netto** / Universidad Federal de Río de Janeiro

**José Nun** / CONICET

**Félix Peña** / Universidad Nacional de Tres de Febrero

**Luis Alberto Romero** / Universidad de San Andrés

**Alain Rouquié** / Maison de l'Amérique latine de Paris

**Roberto Russell** / Universidad Torcuato Di Tella

**Dardo Scavino** / Universidad de Burdeos

**Héctor Schmucler (1931-2018)** / Universidad Nacional de Córdoba

**Rodrigo Stumpf González** / Universidad Federal do Rio Grande do Sul

**William Smith** / University of Miami

**José A. Sotillo Lorenzo** / Universidad Complutense de Madrid

**Carlos Strasser** / Flacso

**Emilio Tenti Fanfani** / Universidad de Buenos Aires

**Eliseo Verón (1935-2014)** / Universidad de San Andrés

**María Carmelita Yazbeck** / Pontificia Universidad Católica de San Pablo

**Graciela Zubelzú (1961-2014)** / Universidad Nacional de Rosario

## Secretaría Técnica

María Elena Nogueira

## Diseño gráfico

Eugenia Reboiro

## Corrector de estilo

Manuel Díaz



**temas  
y debates**

**TEMAS Y DEBATES** es una revista de periodicidad semestral editada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (ISSN 1666-0714). Tiene como objetivo principal la difusión de la producción académica en Ciencias Sociales, especialmente en las áreas de Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Comunicación Social y Trabajo Social, procurando generar un ámbito de discusión sobre temáticas propias de esta área de conocimiento a partir de la presentación de artículos inéditos, seleccionados por el Comité de Redacción con la colaboración de árbitros externos especialmente convocados para tal fin. El proceso de evaluación es de carácter anónimo.

Dirigir correspondencia a: **TEMAS Y DEBATES**, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, Riobamba 250 Bis, Monoblock 1, Planta Baja, Secretaría de Investigación y Posgrado, 2000 Rosario, Argentina.

Web: <https://temasydebates.unr.edu.ar>

Twitter: <https://twitter.com/revistaTyD>

# Autoridades

## **FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO**

DECANO: Lic. Gustavo Marini

VICEDECANA: Lic. Cintia Pinillos

SECRETARIA ACADÉMICA: Mg. Julieta Cortés

SUBSECRETARIA ACADÉMICA: Lic. Cecilia Rubio

SECRETARIA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO: Dra. Sandra Ripoll

SUBSECRETARIA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO: Mg. María Eugenia Garma

SECRETARIA DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INSTITUCIONAL: Mg. Lucila Dattilo

SUBSECRETARIO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN INSTITUCIONAL: Dr. Rubén Paredes Rodríguez

SECRETARIA DE EXTENSIÓN Y VINCULACIÓN: Lic. Mariela Daneri

SECRETARIO DE ASUNTOS ESTUDIANTILES: Lic. Juan Luis de Zan

SECRETARIA DE GÉNERO Y SEXUALIDADES: Lic. Mariángeles Camusso

SUBSECRETARIA DE GÉNERO Y SEXUALIDADES: Lic. Maricruz Scotta

SECRETARIA FINANCIERA: Nadia Amalevi

SUBSECRETARIO FINANCIERO: Dr. Esteban Actis

SECRETARIA DE COMUNICACIÓN Y GESTIÓN DE MEDIOS: Esp. María Inés Carreras

SECRETARIO DE RELACIONES INSTITUCIONALES: Lic. Andrés Ruescas

DIRECTORA DE RELACIONES DE GOBIERNO Y ONG'S: María Castoldi

DIRECTOR ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA: Dr. Oscar Madoery

DIRECTORA ESCUELA DE COMUNICACIÓN SOCIAL: Mg. Silvana Comba

DIRECTORA ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES: Mg. Sabrina Benedetto

DIRECTORA ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL: Mg. Alicia Vilamajó

# temas Y debates

**TEMAS Y DEBATES** es una publicación de periodicidad semestral editada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Su Comité Editorial se conforma de profesores de diferentes unidades académicas argentinas y del exterior.

Temas y Debates forma parte del Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas. La publicación se encuentra indizada de acuerdo a los criterios de calidad editorial establecidos por el sistema Latindex (CAICYT-CONICET), habiendo obtenido un puntaje correspondiente al nivel 1 (nivel superior de excelencia). Forma parte, por tanto del Catálogo correspondiente, Folio 11766 ([www.latindex.org](http://www.latindex.org)). Además, la revista integra la Base de Datos DIALNET de la Universidad de La Rioja, España bajo el registro 12939 (<http://dialnet.unirioja.es>), Qualis B2 (Ciencia Política y Relaciones Internacionales) de Capes, Brasil ([www.qualis.capes.gov.br](http://www.qualis.capes.gov.br)), Ebscohost Research Databases ([www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com)), la Red Clacso, la plataforma REDIB, CLASE, la Red de Revistas FLACSO, DOAJ y LatinRev.

**TEMAS Y DEBATES** is a half-yearly Journal published by the Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales of the Universidad Nacional de Rosario. Its Academic Commitment is integrated by professors of different Argentine academic units and from the outside.

Temas y Debates is part of the Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Basic Nucleous of Argentine Scientific Journals). The publication was evaluated according to the criteria of publishing quality established by system Latindex (CAICYT-CONICET), having obtained level 1 (superior level of excellence), and it forms part of the corresponding Catalogue, Folio 11766 ([www.latindex.org](http://www.latindex.org)). The Journal is also included in DIALNET Universidad de La Rioja, España, nº 12.939 (<http://dialnet.unirioja.es>), Qualis B2 (Political Science and International Relations) by Capes, Brazil ([www.qualis.capes.gov.br](http://www.qualis.capes.gov.br)), Ebscohost Research Databases ([www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com)), Clacso, REDIB, CLASE, Red de Revistas FLACSO, DOAJ and LatinRev.

# Indice

## ARTÍCULOS

Sociología argentina de las mentalidades de Ingenieros a Germani. Razas, historia y discurso científico en clave de una historia del presente desde el Sur  
**Ana Grondona**

13-37

Precondiciones sociales y diseminación de la afección alrededor de la detención de Milagro Sala y la erradicación de la Tupac Amaru  
**Melina Gaona**

39-59

Transformaciones y continuidades agrarias en cinturones verdes. El caso de Guaymallén como la "zona del verdeo" de Mendoza, Argentina  
**Daniela Mathey y Mariana Pereyra**

61-84

El Partido Liberal de Paraguay: reorganización, crisis interna y adaptación en tiempos democráticos (1989-2021)  
**Marcos Pérez Talía**

87-118

La evaluación de las prácticas participativas, un desafío inherente para el desarrollo territorial  
**Melina Guardamagna y Andrea Benedetto**

121-142

Aportes conceptuales y debates teóricos en torno a los recursos hídricos: una lectura desde las Relaciones Internacionales  
**Camila Abbondanzieri**

145-161

## RESEÑAS

*La ¿nueva? estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*, de Gabriela Benza y Gabriel Kessler  
**Lucía Kaplan**

165-169

*La vida breve de Dardo Cabo. Pasión y tragedia del peronismo plebeyo*, de Vicente Palermo  
**Adrián Rocha**

171-174

# **temas y debates**

# Index

## ARTICLES

*Argentine Sociology of Mentalities from Ingenieros to Germani. Races, History and Scientific Discourse From the Perspective of a History of the Present from the South*  
**Ana Grondona**

13-37

*Social Preconditions and Affective Dissemination around Milagro Sala's Detention and Tupac Amaru's Eradication*  
**Melina Gaona**

39-59

*Agrarian Continuities and Transformations in Greenbelts. The Case of Guaymallén as the "Verdeo Zone" of Mendoza, Argentina*  
**Daniela Mathey and Mariana Pereyra**

61-84

*The Liberal Party of Paraguay: Reorganization, Internal Crisis and Adaptation in Democratic Times (1989-2021)*  
**Marcos Pérez Talía**

87-118

*Evaluating participatory practices, an inherent challenge for territorial development*  
**Melina Guardamagna and Andrea Benedetto**

121-142

*Conceptual Contributions and Theoretical Debates around Water Resources: A Reading from International Relations*  
**Camila Abbondanzieri**

145-161

## BIBLIOGRAPHIC REVIEWS

*Latin America's ¿New? Social Structure. Change and Persistence After the Wave of Progressive Governments, by Gabriela Benza and Gabriel Kessler*  
**Lucía Kaplan**

165-169

*The Brief Life of Dardo Cabo, Passion and Tragedy of Plebeian Peronism, by Vicente Palermo*  
**Adrián Rocha**

171-174

# **temas y debates**

# artículos articles

Sociología argentina de las mentalidades de Ingenieros a Germani. Razas, historia y discurso científico en clave de una historia del presente desde el Sur

*Argentine Sociology of Mentalities from Ingenieros to Germani. Races, History and Scientific Discourse From the Perspective of a History of the Present from the South*

**Ana Grondona - pp. 13-37**

Precondiciones sociales y diseminación de la afección alrededor de la detención de Milagro Sala y la erradicación de la Tupac Amaru

*Social Preconditions and Affective Dissemination around Milagro Sala's Detention and Tupac Amaru's Eradication*

**Melina Gaona - pp. 39-59**

Transformaciones y continuidades agrarias en cinturones verdes. El caso de Guaymallén como la "zona del verdeo" de Mendoza, Argentina

*Agrarian Continuities and Transformations in Greenbelts. The Case of Guaymallén as the "Verdeo Zone" of Mendoza, Argentina*

**Daniela Mathey y Mariana Pereyra - pp. 61-84**

El Partido Liberal de Paraguay: reorganización, crisis interna y adaptación en tiempos democráticos (1989-2021)

*The Liberal Party of Paraguay: Reorganization, Internal Crisis and Adaptation in Democratic Times (1989-2021)*

**Marcos Pérez Talia - pp. 87-118**

La evaluación de las prácticas participativas, un desafío inherente para el desarrollo territorial

*Evaluating participatory practices, an inherent challenge for territorial development*

**Melina Guardamagna y Andrea Benedetto - pp. 121-142**

Aportes conceptuales y debates teóricos en torno a los recursos hídricos: una lectura desde las Relaciones Internacionales

*Conceptual Contributions and Theoretical Debates around Water Resources: A Reading from International Relations*

**Camila Abbondanzieri - pp. 145-161**

# **temas Y debates**

Sociología argentina de las mentalidades de Ingenieros a Germani. Razas, historia y discurso científico en clave de una historia del presente desde el Sur

*Argentine Sociology of Mentalities from Ingenieros to Germani. Races, History and Scientific Discourse From the Perspective of a History of the Present from the South*

**Ana Grondona**

**Ana Grondona** es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina. E-mail: antrondona@hotmail.com

## resumen

Este artículo se propone una revisión exploratoria de los modos en que la sociología argentina, en particular la científica, trabajó sobre la relación entre mentalidades, razas e historia. En particular, nos interesa hacer una lectura que, orientada desde la perspectiva de la historia del presente, ponga en serie las formas en que estas cuestiones fueron tratadas en los albores de la sociología y en el proyecto científico de Gino Germani. Este ejercicio de puesta en relación de diversos materiales nos obligará, a su vez, a volver sobre la genealogía del racismo que propuso Michel Foucault en su seminario de 1976 en el Collège de France.

El texto está estructurado en cuatro secciones. En primer lugar, presentaremos los documentos que hemos trabajado y analizamos la manera en que en ellos se articula la lucha de razas como discurso histórico. Luego, pondremos en relación nuestros hallazgos con alguno de la referida tematización foucaultiana sobre la historia del racismo. A continuación, revisamos los modos en que la narrativa histórica sobre la lucha de razas se conjugó en la sociología de los albores del siglo XX en un lenguaje que se reclamaba científico. Después, daremos paso a la puesta en relación entre aquellos textos primigenios y la sociología científica de Gino Germani para, finalmente, proponer algunas reflexiones preliminares.

## palabras clave

sociología argentina / genealogía del racismo / historia de las mentalidades

## summary

This paper presents a review of the ways in which Argentine sociology analysed the relationship between mentalities, races and history. In particular, we are interested in proposing a perspective that, informed by the history of the present, constitutes a series that puts together (and contrasts) the ways in which these questions were treated at the dawn of sociology and in Gino Germani's scientific project. The outcome of such exercise will force us to critically return to the genealogy of racism proposed by Michel Foucault in his 1976 seminar at the Collège de France.

The text is organized in four sections. In the first place, we will present the documents that we have analysed and look into the way in which the race struggle is built as a historical discourse. Then, we will relate our findings to some of the aforementioned Foucauldian thematization of the history of racism. Next, we review the ways in which the historical narrative of the race struggle was conjugated in the sociology of the early twentieth century in a language that claimed to be scientific. Then, we will give way to the relationship between those original texts and the scientific sociology of Gino Germani to, finally, rise some questions to take this research forward.

## keywords

Argentine sociology / genealogy of racism / history of mentalities

De esa prisión, con todos los asedios políticos del cuerpo que en su arquitectura cerrada reúne, es de la que quisiera hacer la historia. ¿Por puro anacronismo? No, si se entiende por ello hacer la historia del pasado en los términos del presente. Sí, si se entiende por ello hacer la historia del presente (Foucault, 2002: 37).

Según la descripción que propone Garland (2014), una historia del presente comienza por identificar una práctica contemporánea que está dada por sentado y que, sin embargo, en ciertos aspectos ha devenido problemática o ininteligible. Luego, se dispone a rastrear las luchas de poder que la produjeron, las condiciones en las que, en cierto momento ella emergió. Su meta no es conectar los fenómenos contemporáneos con sus orígenes, “como si se estuviera mostrando un edificio descansando sobre sus cimientos, un edificio sólidamente enraizado en el pasado y proyectado con confianza hacia el futuro”, sino “rastrear los procesos erráticos y discontinuos por los cuales el pasado se convirtió en el presente” (Balibar, 2004: 304).

El proyecto foucaultiano de la historia del presente encontró entusiastas seguidores y seguidoras a ambos lados del Atlántico. En nuestras latitudes, sin embargo, requiere de mediaciones y traducciones, pues aquí es la discontinuidad la que opera como norma: La evidencia del corte entre un tiempo y otro. Así, por ejemplo, la sociología científica de Gino Germani, interesada en escudriñar las mentalidades sociales, nada tendría para decirse con los ensayos de un Jauretche, ni con los de Scalabrini Ortiz, ni siquiera con los del médico Ramos Mejía o con el criminalista Ingenieros. Pertenecen, se sabe, a órdenes distintos. Por el contrario, este artículo —que es parte de un esfuerzo más vasto compuesto de múltiples fragmentos<sup>1</sup>— busca identificar el entramado en el que se tejió la cuestión racial y la pregunta por las mentalidades en los albores de la sociología argentina, bajo la hipótesis de que esos ecos resultan reveladores de muchos de los sentidos que se tramaron en la sociología germaniana. En ese recorrido intentaremos mostrar que entre los interrogantes se destaca una inquietud por la democracia, el autoritarismo y por los modos en que se conjuga la des/igualdad en distintos grupos raciales o poblaciones. La discusión sobre este último punto incorpora un asunto fundamental: la posibilidad de legitimar esas desigualdades en un discurso que se reclama netamente científico. Este texto funcionará, también, como un “diálogo silencioso” entre Gino Germani y otra figura ítalo-argentina clave de la sociología nacional: José Ingenieros —médico, alienista, funcionario—, “el más influyente de los positivistas”, en palabras de Germani (1968: 392), y con quien, para algunos, comenzó la historia de la sociología argentina (Marsal, 1959: 230). Dos discursos fundacionales de la sociología científica en la Argentina que, curiosamente, no suelen ponerse en relación.

A esta línea de trabajo y estos diálogos se suma un segundo nivel de análisis que propone este artículo. Las reflexiones alrededor del modo en que se ensambló la problemática de las mentalidades raciales y, en particular, la perspectiva histórica/historicista que recorrió los discursos sociológicos nos permitirá discutir con algunas de las hipótesis de Michel Foucault sobre la genealogía del racismo moderno. Nos interesará mantener este segundo nivel de la discusión desde una perspectiva que supera la de la mera descripción de la “singularidad” o “excepcionalidad” del contexto argentino (periférico, dependiente, etc.). Nuestro argumento será que una historia del presente que se pretenda crítica no solo está inhabilitada para generalizar o universalizar la experiencia europea, sino que también debería preguntarse por los efectos de esas historias “coloniales” en la constitución de ciertos dispositivos, problematizaciones o conceptos en lo que luego se presenta como versiones “clásicas”. Así, asumir un nuevo punto de vista para analizar la cuestión racial en la sociología germaniana a partir de su relación con textos fundantes del archivo sociológico argentino, nos devuelve, como saldo, la desestabilización de algunos aspectos centrales de la conceptualización foucaultiana sobre la historia del racismo. En esa línea, el ejercicio se propone mostrar la productividad teórica (y en ese sentido, universal) de la historia del presente desde el Sur, más allá de los límites del estudio *descriptivo* de caso. Nos interesa argumentar, pues, que ambos movimientos se ensamblan en uno solo: será el ejercicio de puesta en serie de nuestros maltrechos archivos lo que nos permitirá, al mismo tiempo, encontrar la sociología germaniana bajo una nueva luz (que nos obliga a pensarla inscrita en la trayectoria de una problemática con sus muy activas memorias “nacionales”, más allá de su presentación como mero “importador” de las sociologías estadounidenses) y, a partir de los resultados del mismo ejercicio, revisar los modos en que algunas cuestiones han sido pensadas (eurocéntricamente) en el proyecto genealógico de Foucault. En este sentido, las interpretaciones que se contentan con reducir la sociología de la modernización y, en particular la de Germani, a mera reproducción de un punto de vista eurocéntrico se mostrarán como un obstáculo epistemológico no solo a la hora de abordar esas sociologías, sino los modos en que aquí se tejió la “colonialidad del saber-poder” (según la expresión de Quijano, 2000) en una de sus dimensiones fundamentales, la racial.

Para desplegar ambos argumentos –uno más ceñido a nuestro objeto empírico, el otro de interés más epistemológico-teórico–, en primer lugar, presentaremos los textos que hemos analizado y expondremos el modo en que en ellos se articula la lucha de razas como discurso histórico o, mejor, que vuelve inteligible la historia. Luego, pondremos en relación nuestros hallazgos con alguno de los aspectos de la genealogía del racismo que propuso Michel Foucault. A continuación de ello, revisaremos los modos en que la narrativa histórica sobre la lucha de razas presente en los albores de la sociología argentina se conjugó en un lenguaje que se reclamaba científico. Después de ello, daremos paso a la puesta en relación entre aquellos textos primigenios y la sociología (científica) antirracista de Gino Germani para, finalmente, esbozar algunas conclusiones.

## Historia y lucha de razas

Los textos que conforman el corpus de este artículo<sup>2</sup>, salvo los del propio Ingenieros, están referidos o minuciosamente abordados en su *Sociología Argentina* de 1915. Aunque en el comienzo de nuestra indagación Ingenieros era uno más de los autores de interés, en su decurso fue adquiriendo centralidad. A partir de la huella de investigaciones previas –en particular las de Bibiana del Brutto (2000) y de Oscar Terán (1987; 2000)– caímos en la cuenta de que en los textos del siciliano operaba ya la delimitación de una serie textual<sup>3</sup> compuesta a partir de una pregunta que combinaba la inquietud por la conformación racial de la Argentina con las condiciones de sus mentalidades.

Resulta fundamental indicar, antes de avanzar en el análisis, que se trata de textos heterogéneos que lidian de muy distintos modos con la cuestión que aquí nos interesa. Se inscriben, además, en diversas coyunturas, pues mientras algunos son previos a la denominada “campana del desierto” contra las poblaciones originarias del sur del país, otros fueron publicados en la segunda década del siglo XX, cuando el problema de la inmigración meridional europea hacinada en Buenos Aires ya resultaba acuciante.<sup>4</sup> Por otra parte, en todos los casos, según especificó Zimmerman (1992: 24), el concepto de “raza” distaba de estar nítidamente definido. Para algunos, implicaba una distinción entre diferentes categorías étnicas y el establecimiento de una jerarquía de razas “superiores” e “inferiores”. En ciertos casos, esta jerarquización se sostenía en factores biológicos y, otras, en dimensiones históricas, geográficas o culturales. No era inusual superponer raza y nacionalidad o asociar características biológicas y culturales de diferentes grupos raciales como inseparables.

Así, los escritos que incluimos en nuestro análisis fueron: *Conflicto y armonías de las razas en América* ([1884] 1915), de Domingo F. Sarmiento; *Estudios económicos* ([1915] 1934), un compendio de textos de Juan B. Alberdi; *La ciudad indiana* ([1900] 1986), de Juan Agustín García; *Nuestra América. Ensayo de psicología social* (1903), de Carlos Octavio Bunge; *La anarquía argentina y el caudillismo. Estudio psicológico de los orígenes argentinos* (1904/1912), de Lucas Ayarragaray; *La transformación de las razas en América*, de Agustín Álvarez (1908); y *Sociología argentina*, de José Ingenieros ([1915] 1946).

Los documentos analizados establecen una asociación directa entre el trasfondo racial heterogéneo y mestizo argentino y los dos principales males políticos de la patria: de una parte, la anarquía –“los abusos y las violencias más torpes de la política criolla, nutrieron sus ideas y reclutaron sus elementos, en gran mayoría, entre los elementos mestizos” (Ayarragaray, 1904: 297)– y, por otro lado, el caudillismo: “la *gauchocracia* tuvo en esas disposiciones étnicas su base consuetudinaria” (Ayarragaray, 1904: 297). La mezcla sudamericana era pérfida y producía caracteres “faunos morales” (Ayarragaray, 1904: 297).<sup>5</sup> Una de las consecuencias centrales de esta diferencia de origen era que resultaba en una constitución psicológica reñida con la “democracia”:

La pereza, la tristeza y la arrogancia criollas, esas tres cualidades típicas de los hispanoamericanos, están vinculadas tan íntimamente entre

sí que forman un todo compacto y homogéneo: *el carácter de raza*. Este podría considerarse inverso del europeo, al menos del (genio ideal de los pueblos más ricos y fuertes de Europa); cuyas tres condiciones capitales serían: diligencia, alegría y *democracia*. Contra pereza, diligencia; contra tristeza, alegría; *contra arrogancia, modestia, que se traduce prácticamente por igualdad, y la igualdad, en política, por democracia* (Bunge, 1918: 200-201, énfasis nuestro).

Hemos analizado esta articulación entre carácter racial-democracia y el problema de las masas en otro trabajo (Grondona, 2019). En este nos interesa indagar acerca de cómo este asunto es explicado en una clave histórica, por ejemplo, como el efecto de “doscientos años de colonización oscuro y abyecto” que arrojó como resultado la “*masa o pasta* de que se compone nuestro pueblo hispanoamericano”, con el que ya, según Alberdi (1948: 137, énfasis nuestro), resultaba insensato y utópico construir una república representativa. En efecto, en buena parte de los textos observamos, como regularidad, una delimitación de la “psicología étnica” como un punto de vista para comprender la historia y, en el sentido inverso, una tendencia a hacer de la revisión histórica una clave interpretativa de la conformación de las estructuras psíquico-raciales.

En esta historia, la *lucha* ocupará un lugar destacado. Ella parte de una revisión de los procesos de *conquista* en virtud de la cual se articula una narrativa genéricamente antihispanista sostenida en la comparación con el caso “virtuoso” de la conformación (civil, racial, social y política) de los Estados Unidos. Estos últimos se habían mantenido “verdaderamente” europeos, lo que implicaba un conjunto de valores civilizatorios deseables. Incluso, se trataba de dos poblaciones (la inglesa y la española) que se encontraban en “diversas etapas de evolución”, lo que había dado como resultado, “la formación de ambientes sociológicos heterogéneos” (Ingenieros, 1915: 20-21).

Según recuerda Ingenieros, Sarmiento ya había tomado nota de que, junto con la mestización, los males que habían pesado sobre la América del Sur se debían a la herencia española<sup>6</sup> (Ingenieros, 1915: 37). En esta línea, resulta recurrente la tematización de la inferioridad española en términos netamente raciales asociados al problema de la hibridación. Si la conquista de América del Sur había tenido “defectos orgánicos” (Sarmiento, 1915: 379), ello era en buena medida por la “promiscuación étnica” que ya había tenido lugar en la madre patria, cuestión señalada por el antropólogo italiano Giuseppe Sergi (Ingenieros, 1918: 12). Bunge, por su parte, se refiere a los españoles como “afroeuropesos” (Bunge, 1918: 86) portadores de “degeneración fisio-psíquica” (Bunge, 1918: 88). Del mismo modo, se analizaban los males que se habían importado con el catolicismo *anticristiano* (sic) carente de ternura de los españoles, quizás como consecuencia de su mezcolanza con judíos y moros (Bunge, 1918: 95).

En estas búsquedas de las trayectorias históricas que habían pervertido de tal modo a España también nos encontramos con lecturas como la de Juan B. Alberdi, quien propone la siguiente caracterización:

pobre, mal poblada, educada por una guerra de ocho siglos contra los otomanos en los usos de sus mismos enemigos (porque nuestros enemigos son nuestros maestros), no pudo llevar al Nuevo Mundo lo que no tenía: gran población, ni miras económicas, ni libertad, ni comercio, ni agricultura, ni industria (Alberdi, 1934: 99).

Este enfoque más “culturalista” sobre la pesada herencia hispana<sup>7</sup> también recorre algunos tramos de los textos de Sarmiento, en los que se subrayaba que con los Reyes de Castilla y de Aragón habían triunfado los bárbaros, muy inferiores a los de Granada y Córdoba (Sarmiento 1915: 22). Del mismo modo, se detiene en la caracterización de la Inquisición como institución que había atrofiado la inteligencia española<sup>8</sup> y destruido en “la práctica diaria, y en el sentimiento íntimo, la noción del derecho, la seguridad de la vida ante las leyes, la conciencia de la justicia, los límites del poder público” (Sarmiento 1915: 184).

Por cierto, encontramos un acuerdo generalizado en los balances sobre aquella sistemática contienda contra la herejía y sus efectos. Sobre todo, los vinculados a la brutalidad ejercida en nombre de Dios y la resistencia al desarrollo de un espíritu científico. En relación con este último punto, Agustín Álvarez ironizaba: los españoles habían visto estancado su progreso cultural no por falta de aptitudes sino porque las tenían “ocupadas en sacar ánimas del purgatorio” (Álvarez, 1944: 155). Una de las principales huellas del legado inquisitorial era la extendida *superstición* popular, muy distinta al rigor científico que habían sabido desarrollar las masas de América del Norte (punto que también resalta, entre otros, García y sobre el que volveremos).

Otro de los rasgos característicos de los españoles, imbuidos de fatalismo psíquico y geográfico, era, pues, su propensión al antiindividualismo y al despotismo político que derivaba de su arrogancia (Bunge, 1918: 70). La conquista española había estado presidida por una mirada militar y autoritaria, incluso “semibárbara” y salvaje (Sarmiento, 1915: 15) en la que casi no había habido mujeres que garantizaran la reproducción sin mezclarse con la población nativa (Ingenieros, 1946: 440). Por su parte, Agustín García subraya la *voracidad* de la conquista española y el trato injusto al indio que habían redundado en un régimen social y económico desastroso que importaba un intento de restauración del feudalismo, esta vez bajo la figura de la mita o de la encomienda (1986: 33).

Importa subrayar que será precisamente en virtud de estos y otros elementos que buena parte de los textos encuentran en el gobierno de Juan Manuel de Rosas –interrogante más o menos persistente para todos ellos– una *iteración de estos elementos hispanistas*. Ante lo que estamos, como indicamos más arriba, es frente a una pregunta por los orígenes histórico- raciales del autoritarismo como *enfermedad política*, inquietud que teje una densa genealogía de orígenes impuros e inmorales.

En todos los planos, esta trayectoria se contraponía a la de la colonización *civil* de los Estados Unidos (Ingenieros, 1946: 440), diferencia que, en términos de Álvarez, había inhibido el desarrollo de una cultura moral impulsada por el ejer-

cicio de la generosidad, la simpatía y la benevolencia.<sup>9</sup> Por cierto, estos contrastes también determinaron los distintos *procesos emancipatorios* de la América del Norte y de la del Sur. En esta última, las masas mestizas se habían agitado confusamente y de modo desordenado, sin concepto firme e inspiradas por la revolución francesa-jacobina (Ingenieros, 1915: 28) e incluso por las utopías abstractas de los jesuitas (Sarmiento, 1915: 97). Ya en tiempos coloniales se habían producido una serie de rebeliones y desórdenes en México, Paraguay y Perú signadas por el peso de estas nefastas herencias. Los procesos de independencia que le siguieron, particularmente en la Argentina, habían sido movilizados por las élites blancas y descendientes de españoles, aunque acompañados, en algunos casos por poblaciones negras y mulatas. El problema había sido, según sintetizaba Bunge, la ausencia de un verdadero *demos*:

Y ocurrió así que la primitiva protesta de la burguesía criolla fue creciendo y asimilándose ideas extranjeras, hasta rotularse “revolución democrática”. Extraña *falsificación* porque, precisamente, si bien había una clase directora capaz en las colonias, faltaba en absoluto pueblo europeo y republicano. Constituía una democracia, ¡sin Demos! (Bunge, 1918: 289, énfasis nuestro).

En los Estados Unidos, la emancipación también había sido resultado del levantamiento de un selecto grupo de raza blanca en nombre de derechos (Ingenieros, 1915: 28), pero, según se afirmaba en *Sociología argentina*, lo que “allá era un pueblo, aquí una clase; allá una idea moral, aquí una necesidad inmediata” (Ingenieros, 1946: 49). Sarmiento, por su parte, subrayaba el peso que la práctica protestante de la igualdad, del *self government* y el aristocratismo de los caballeros de Virginia (descendientes del pacto del *Mayflower*) habían tenido en la emergencia de la Constitución Americana, aspecto fundamental para una democracia *real* muy distinta a la demagogia meridional.

Según Ingenieros (1946: 190ss), luego de los procesos de independencia en América del Sur y más especialmente en la Argentina, se había abierto un *tiempo de anarquía y caudillismo* inorgánico, en el que las masas híbridas habían cumplido un rol protagónico. A esa etapa le había seguido otra en la que se habían enfrentado dos grandes intereses, el interés feudal del interior y el ganadero del litoral. Esta segunda fase había estado signada por el caudillismo, pero esta vez, orgánico, bajo el control de Rosas, figura fantasmática que, como indicamos, concentra las peores desgracias de la herencia racial. Luego de Caseros, en la etapa de estabilización, los caudillos se redujeron a algunas pocas figuras urbanas. Finalmente, gracias a la conformación de la mentada unidad nacional, se había entrado en una época de desarrollo industrial tendiente a la modernización en el que el *proceso de europeización* de la población, vía inmigración, había cumplido un rol fundamental (Ingenieros, 1946: 190 y ss.).

Por lo general las narrativas que encontramos en los textos (mayormente coincidentes a lo expuesto en los párrafos anteriores) se detienen muy particularmente en el análisis de las etapas de anarquía y caudillismo. Si la anarquía era la con-

secuencia de una mentalidad transitoria y confusa, producto del mestizaje, otro tanto ocurría con el caudillaje. Según indica Ayarragaray en el prólogo a la tercera edición de su libro (de 1935) esta forma de liderazgo había sido una creación profunda de la muchedumbre, resultante del maridaje espurio de tradiciones y hábitos del *conquistador español* y del *cacique indígena* (Ayarragaray, 1935: 11).

En la caracterización de Bunge, también construida a partir de “etapas”<sup>10</sup>, luego de la independencia, había subsistido aún la organización aristocrática y las tierras estaban divididas en latifundios que “pertenece a ricos holgazanes de las ciudades y la plebe de color de la campaña se hallaba en misérrima condición” (1918: 159, énfasis nuestro). Precisamente, aquel vulgo había iniciado un segundo movimiento histórico, en el que “constituyó sus caudillos y movió guerra política a las ciudades” (*ibidem*). Si en la guerra de la Independencia había triunfado “la burguesía criolla”, en las luchas posteriores “venció la plebe campesina”, que consolidó los gobiernos de caudillos (*ibidem*). A su vez, estos luego se enfrentaron a la poderosa Buenos Aires y su aduana. Así, en el lenguaje de Bunge, pero en general de los materiales analizados, esta historia política nacional era la de enfrentamientos entre “elementos” pasibles de ser representados en *mapas etnopolíticos*, resultado de ciertas herencias históricas, pero también de *luchas y enfrentamientos* que los textos se ocupan de analizar. Tomamos esta singular articulación entre la cuestión de las razas, su historia y sus disputas como una invitación a revisitar el modo en que Michel Foucault hilvanó su genealogía del racismo en sus lecciones de 1976, publicadas en español bajo el nombre *Defender la sociedad*.

### **Las singularidades del “caso argentino” (a propósito de la genealogía del racismo)**

En el seminario referido (Foucault, 2000), el filósofo francés vincula la emergencia del historicismo como perspectiva crítica al poder soberano con la circulación de discursos sobre la “lucha de razas” en el siglo XVIII. Estos discursos, netamente aristocráticos, se conjugaban para develar la historia sangrienta y olvidada por las formas monárquicas de componer narrativas sobre pasados y victorias, un intento de “vincular jurídicamente a los hombres al poder mediante la continuidad de la ley” (Foucault, 2000: 68). Según la genealogía que propone Foucault, el discurso de “lucha de razas” (que busca, precisamente, desestabilizar el monótono discurso histórico como conmemoración, legitimación y continuidad asociada al discurso jurídico y/o de soberanía) presenta la dominación como efecto de una *derrota* circunstancial en un enfrentamiento de largo aliento entre estirpes enemigas. Esta trama, de múltiples y variadas procedencias, se articuló en un cierto momento, de modos contingentes y heterogéneos, en dos formaciones discursivas distintas, por una parte, en la dialéctica de la *lucha de clases* de corte marxista y, por la otra, en una estatización de lo biológico que dio nacimiento al *racismo* de Estado, contracara letal de la biopolítica que se consolidó en el siglo XIX como modo de regulación de las poblaciones.<sup>11</sup>

En términos cronológicos los textos analizados para este “caso argentino” coinciden con aquellos que, para Europa –u “Occidente”–, Foucault asocia con un

proceso de estatización de lo biológico, en el que la retórica de la guerra se aplacaba, se despolitizaba, y mutaba en una semántica de la “conservación” de la raza/nación (en singular) frente a las amenazas de *degeneración*. Sin embargo, en los documentos analizados, las referencias al problema de la degeneración conviven con la *persistencia de la guerra como matriz* para pensar el problema de las mentalidades, de las razas y de una nación que insiste en mostrarse (irreductiblemente) *dual*. Ello no solo en el caso de Sarmiento y Alberdi, sino también en los textos posteriores de Ayarragaray o Bunge.

Estamos, según nuestra hipótesis, frente a un nuevo ejemplo de “ideas fuera de lugar” (para retomar la fórmula de Schwartz, 2014). Encontramos, en efecto, dos elementos nodales que estuvieron ausentes en la configuración local y que aquí dislocaron la posibilidad de reconversión más plena de la “lucha de razas” como “racismo de Estado” (tal como habría sido, según Foucault, el caso europeo). Por una parte, en nuestro contexto no se observa la preexistencia de un poder de soberanía plenamente exitoso en la delimitación de un cuerpo-nación sobre el cual sería posible articular una nueva matriz, *episteme* o dispositivo de gobierno. Asimismo, y estrechamente relacionado con lo anterior, tampoco parece clara la posibilidad de reclamar el triunfo final de una “raza dominante” capaz de devenir, sin más, esa “nación”. Precisamente, según los textos que hemos analizado y que rescribían la historia como lucha entre estirpes, la paz resulta un “estado convencional y *episódico*”, incluso, como “los resultados de la lucha, abandonada siempre a las armas ó al fraude” un estado que *jamás* es “aceptado por el partido vencido, que medita constantemente” (Ayarragaray, 1904: 79): El enfrentamiento es, entonces, incesante y con ello, el desarrollo del comercio y la industria, que en Europa habían traído el Progreso, devenían aquí improbables. En términos afines a los de los textos estudiados: la sociedad militar, no dejaba emerger la sociedad industrial.

Ahora bien, este discurso que retiene en un lugar central la *lucha* entre razas (en plural) como matriz de inteligibilidad de la historia y de la (imposible) nación no se formula desde el lugar de una crítica que logra interrumpir el monótono modo en que se narra la historia oficial, sino *como historia oficial*. Aunque el proceso de organización nacional aparecía, en algunos otros tramos de estos relatos, como un intento exitoso de estabilización, resultan indisimulables las inquietudes por la probable reemergencia de las luchas. Todo ello en el marco de una radicalización de la cuestión social, de sus conflictos y de la emergencia de nuevas “amenazas ácratas”.

A partir de estas singularidades del discurso racista/racial en su articulación con los procesos de reforma y control desde el Estado en la Argentina, es preciso recordar que nuestra región no conoció la estabilización de la que habla Foucault cuando analiza los modos en que el poder de soberanía se ensambló y redefinió en el entramado biopolítico. Aquí la promesa de nación como futuro y despliegue de nuevas capacidades estatales no logró silenciar los antagonismos del pasado, aunque fuera como una herida que siempre amenaza con reabrirse y horadar esa misma unidad. El carácter incompleto, aparente, frágil e inconcluso de la con-

formación de los Estados-nación (más precisamente, de ese guion que parecería unirlos sin más) es un tema clásico y recurrente de la teoría crítica del continente (Zavaleta, 2013a y 2013b; Lechner, 1977). La disputa por definir qué es lo nacional es también una marca de época (de la que analizamos y de la nuestra). El que Foucault pueda, aparentemente, prescindir de entrar en mayor detalle sobre este tema nos habla, en nuestra hipótesis, de la obviedad con la que, a pesar de todo (y ese todo no debe menospreciarse, pues marcó a sangre y fuego la historia larga del siglo XX), la unidad del Estado-nación sí logró estabilizarse en la coyuntura europea. Esta singularidad histórica tomada como norma universal deviene un obstáculo para analizar los modos en que en otros contextos se articuló biopolítica-lucha de razas-Estado y nación. Incluso para preguntarse por el impacto que esas otras articulaciones (inevitablemente asociadas a los dispositivos coloniales) tuvieron en los casos “clásicos” del centro.

Oscar Terán delimita dos modos de concebir la relación de una nación con sus orígenes: una (minoritaria en el entre siglos argentino) que construye una narrativa nativista con lugar para elementos indígenas; y otra, derivativista, que gira entorno de la metáfora del “trasplante” de culturas europeas en estas latitudes (Terán, 2000: 226 y ss.). En los textos referidos esta tensión irresuelta aparece, incluso, como un *lapsus*: por ejemplo, uno de Alberdi, según quien el “trasfondo” mestizo e indio es a la vez *inexistente y fundante* de la soberanía popular.<sup>12</sup> Más allá de este tropiezo argumentativo, la historia que trazan los documentos analizados definitivamente no es la de una raza que ha logrado mantener su continuidad, sino la de una *serie de orígenes impuros que es menester repudiar* (la América india, la conquista, la España mora o judía, etc.). El blanco del ataque es, justamente, la mezcla espuria en la que se incluyen elementos que calificaríamos de “europeos” tales como el jesuitismo o el jacobinismo. Este trasfondo abigarrado, para convocar nuevamente la voz de Zavaleta (2013a, 2013b) es, en rigor, lo denunciado.

Frente a ello, se alza la promesa de una “nueva” pureza, condenada, desde el inicio, cíclica y trágicamente a fracasar. Así, por ejemplo, la “evasión europeizante” (según el decir de Zea, 1953) en nombre de la que se fomentó la migración masiva de poblaciones europeas desde fines del siglo XIX volvería a “fallar”: no llegaron los del norte, sino los del sur; no representaban la anarquía de los caudillos, pero sí el anarquismo del cocoliche, la guarangada y la simulación (asuntos que, como sabemos, también interesaron a José Ingenieros). Ante esta amenaza de microbios extranjeros, se activarían diversas leyes de defensa social. Nuevos capítulos se sumarían a este modo del desencuentro entre el país potencia/potencial y su hibridez/materialidad concreta, elemento nodal para el repudio de las poblaciones relegadas a lo abyecto a las que, sin cesar, se les declara la guerra, para rectificar el desfasaje.

Esta retórica racialista –biologicista o no– no logra resolver el problema de la unidad y/o estabilización del Estado-nación, sino tan solo modularlo en un vocabulario que se pretende científico y objetivo (como veremos en el apartado a continuación), pero que *perpetúa la lucha como condición del orden*. En este sentido a la crítica de, por ejemplo, Grosfoguel (2012) o Mitchell (2000) sobre el tono

objetablemente eurocéntrico de la genealogía del racismo que propone Foucault<sup>13</sup>, deberíamos agregar, como tarea, el imperativo de revisar los modos singulares en que el discurso del racismo se conjugó con la matriz biopolítica sin presuponer, al menos para nuestros contextos, la erradicación o –siquiera– la morigeración (ni siquiera transitoria) de la *guerra de razas*.<sup>14</sup> Ello, por cierto, no sería más que una nueva confirmación –por si hiciera falta– de que la colonización es una tarea siempre-en-ejecución. Frente a lo mestizo, híbrido e impuro ella activa sus perpetuos dispositivos de (imposible) homogeneización.

En ese sentido, puede arriesgarse que las narrativas del revisionismo histórico, aun operando una inversión en el sentido evaluativo y programático otorgado a los distintos personajes y estirpes, permanece en la misma “trama epistémica” que (intentaba) funda(r) oficialmente (y que, en realidad, nunca funda enteramente) ese Estado-nación. Y también podemos intuir que es esa persistente dualidad conjugada en un lenguaje racial o de estirpe la que nunca logrará ser enteramente desalojada para dar paso a un vocabulario estrictamente (y “puramente”) clasista.

Pues bien, en relación con la singular matriz biopolítica que *aquí* logró articularse, resulta nodal comprender los modos en que estas narrativas, explicaciones y descripciones pretenden ser reconocidas, además, como científicas. Para ello, nos detendremos particular en algunos aspectos de la sociología de José Ingenieros.

### **Para un *ethos* científico-positivo: la operación Ingenieros**

Una de las particularidades más interesantes que encontramos en los textos analizados es la conjugación del problema político de la nación en un vocabulario que se quiere objetivo (siempre) y biologicista (en algunos casos). Sobre este punto, abundan las más diversas referencias: a Francis Galton (en Sarmiento y Bunge), a Herbert Spencer (en Sarmiento, Ayarragaray, Bunge e Ingenieros), a Henry Buckle (en Sarmiento y Álvarez), a William Prescott (en Sarmiento e Ingenieros), a William Robertson (en Álvarez y en Sarmiento), a René Worms (en Ingenieros y Bunge), a Giuseppe Sergi (en Ingenieros), a Louis Agassiz (en Sarmiento), a Celestine Bouglé, Wilhelm Wundt, Alfred Weber y Gabriel Tarde (en el caso de Bunge), a Gustave Lebon (en Sarmiento e Ingenieros) y a Charles Darwin (en casi todos los textos analizados). La cita a estos discursos autorizados produce “efectos de verdad” singulares, que lo distinguen de formas legas del discurso en nombre de un decir autorizado (Solodkow, 2005: 103).

Probablemente sea José Ingenieros el más interesado en inscribir los ejercicios de tematización de la conformación racial argentina y americana en una sociología científica. Ello resulta palpable en el libro *Sociología argentina* que, además, consagra ese estatus a los otros textos incluidos en nuestro análisis, pues el autor los incluye como parte del “canon” de la naciente disciplina. Sin embargo, una de las diferencias nodales que Ingenieros traza respecto de estos antecedentes centrados en la pregunta por la mentalidad argentina era que subestimaban los determinantes de la subestructura económica. Así, por ejemplo, la pereza, rasgo psicológico clásicamente adjudicada a la raza india, era una manifestación de condiciones ambientales creadas por el feudalismo colonial, que se había articulado muy

bien con el “régimen cacical” configurando, así, una “superposición de feudos” (Ingenieros, 1918: 25).

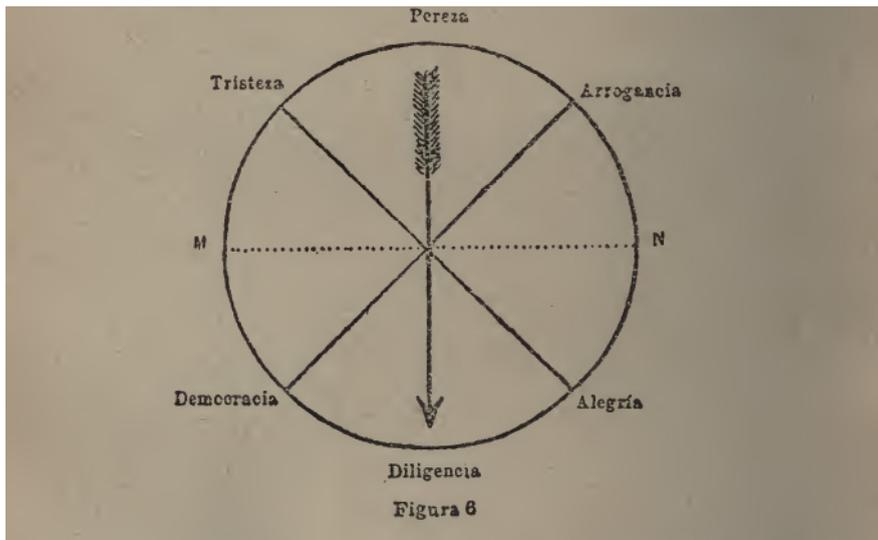
El ejercicio de Ingenieros es, en buena medida, el de una sistematización<sup>15</sup> en la que retoma los estudios precedentes para proponer una explicación holista y, sobre todo, capaz de clarificar sus propios términos con mayor rigor del que se observa en los “antecesores”. Criticarlos resulta, en este sentido, una operación fundamental. Así, por ejemplo, define la posición de Bunge como una etnopsicología que haría bien en complementarse con un economicismo histórico que él mismo ensayaba con el rótulo de “bioeconomía” (Ingenieros, 1918: 10), bajo la premisa de que la economía política era la aplicación a la especie humana de leyes biológicas (Ingenieros, 1946: 23): La determinación de la herencia siempre estaba modificada por la del medio (geográfico, climático y económico), lo que suponía transformaciones posibles en lo heredado, al tiempo que reforzaba el papel determinante de la organización social y la productividad de la *reforma social*.

Ahora bien, más allá de estas observaciones, Ingenieros valida como científicas muchas de las conclusiones de aquellos estudios antecedentes e incluso reconoce por derecho propio lo que denomina “psicología étnica”, una rama “bien desarrollada de la psicología social” (1946: 24). En este mismo sentido, adopta un tono más que celebratorio para referirse al capítulo sobre mestizaje del libro de Lucas Ayarragaray –pleno de caracterizaciones estigmatizantes sobre el “hibridismo moral” y la “monstruosidad étnica”<sup>16</sup>–, al que describe como un texto “magnífico sin restricciones” (Ingenieros, 1946: 193).

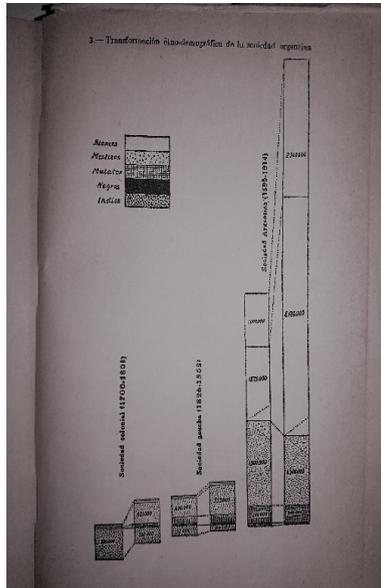
En ese mismo juego de construir sus precedentes, reconoce y legitima a Carlos Octavio Bunge como un fiel conocedor de Darwin y de la diferencia entre mestizaje e hibridismo. Con ello, convalida<sup>17</sup> la explicación según la cual el primer término debe aplicarse al caso de combinación de dos variedades de una misma especie (un potrillo nacido de una yegua árabe y un potro anglonormando), mientras que el segundo a dos individuos de dos especies de un mismo género (como el ejemplo de la mula). Según Bunge, en el caso del género humano, no resulta sencillo definir si las cuatro razas humanas (blanca, amarilla, negra y americana) corresponden a distintas variedades o si conforman diferentes especies. En rigor, las distintas mezclas deben ser calibradas en sí mismas: mientras la combinación entre negro y criollo resulta más aceptable –“la sangre africana entronca admirablemente con la española, al menos con la de los españoles del Sud, porque, como he dicho, según enseñan los modernos antropólogos, los íberos primitivos fueron en parte inmigrados de África, fueron afroeuropeos” (Bunge, 1918: 145)– no ocurría lo mismo en el caso de la combinación de sangre india y española –“pues que éstos descienden de un tronco probablemente aislado desde el período cuaternario”– (*idem*). En consecuencia, podría llamarse al cruce hispanonegro, simple mestizaje y al hispanoindio o afroindia, verdadera hibridación. Esta explicación otorgaba, pues, validez a la denostación del origen de buena parte de las “masas mestizas” que asediaban como fantasmas, al mismo tiempo que brindaban argumentos para pensar que había “buenas mezclas” y que era posible definir objetivamente cuales.

Ciertamente, el ejercicio de construcción de un estilo científico legitimante no se reduce a los textos de José Ingenieros. Resulta interesante, por ejemplo, indagar en el tono objetivista en la prédica de Bunge, quien en la introducción de su libro afirmaba, en primera persona: “si yerro será por falta de conocimientos y de capacidad, pero nunca por sobra de pasión. *Un sociólogo* debe ser siempre un juez. Aunque penetre en los corazones por simpatía humana, juzgará por *equidad científica*, o, si se quiere, por justicia divina, puesto que la Ciencia parece ser hoy la Divinidad suprema” (Bunge, 1918: 44-45, énfasis nuestro). Singular combinación de positivismo y espiritualismo, subrayado en el análisis de Terán (2000) y en el de Miranda y Vallejo (2006: 60 y ss.).

Por otra parte, más allá de estos tramos en los que se explicita la construcción de un lugar de enunciación desapasionado, encontramos otros en los que este *ethos* objetivo se muestra *en acto*, por ejemplo, mediante la formalización del lenguaje, la construcción de cuantificaciones o el uso de esquemas, el uso de datos estadísticos, la referencia a discursos autorizados o a procedimientos técnicos (como la medición de cráneos) (Solodkow, 2005: 103).



Esta figura representa el espíritu humano europeo en contraposición con el hispanoamericano (Bunge, 1918: 200)



El esquema que pegamos más arriba es un gráfico del Apéndice en el que se muestra la transformación etno-demográfica de la sociedad argentina en las etapas de la “sociedad colonial” (1700-1801), la “sociedad gaucha” (1836-1852) y la “sociedad argentina” (1895-1914).

1. - Datos etno-demográficos sobre la ciudad de Buenos Aires

ÉPOCA COLONIAL

	Europeos	Indios	Mestizos	Negros	Chinos y Japoneses	Total
1700	40	100	100	100	100	400
1750	100	100	100	100	100	500
1800	100	100	100	100	100	500
1850	100	100	100	100	100	500
1900	100	100	100	100	100	500
1914	100	100	100	100	100	500

ÉPOCA GAUCHA

	Europeos	Indios	Mestizos	Negros	Chinos y Japoneses	Total
1850	100	100	100	100	100	500
1900	100	100	100	100	100	500
1914	100	100	100	100	100	500

ÉPOCA ARGENTINA

	Europeos	Indios	Mestizos	Negros	Chinos y Japoneses	Total
1914	100	100	100	100	100	500
1950	100	100	100	100	100	500
1970	100	100	100	100	100	500
1980	100	100	100	100	100	500
1990	100	100	100	100	100	500
2000	100	100	100	100	100	500
2010	100	100	100	100	100	500
2020	100	100	100	100	100	500

Este último, por su parte, es un cuadro con datos etno-demográficos sobre la ciudad de Buenos Aires en la época colonial, la gaucha y la argentina, también del Apéndice del libro referido.<sup>18</sup> En ambos documentos, se muestra la presencia de blancos extranjeros, blancos argentinos/nativos, blancos españoles, mestizos, indios, negros y mulatos.

La filiación con estudios y teorías validados internacionalmente, la construcción de un canon científico que al mismo tiempo se describe críticamente, se sistematiza y se supera y, finalmente, la incorporación de técnicas de formalización del discurso (mediante cuadros, cuantificaciones) son modos a través de los cuales el discurso racista sobre las mentalidades argentinas se define propiamente como científico y, en algunos casos, como sociológico. Al hacerlo delimitan, además, los modos en que la disciplina en cuestión debe producir sus enunciados y sus vínculos con otras ciencias. Así, en la mayor parte de los documentos estudiados, a excepción del de García o Alberdi, se observa una interpelación recurrente a la biología. Precisamente, décadas después, también en nombre de la ciencia, iba a ser este nudo el que los estudios de Gino Germani sobre el carácter social iban a intentar desatar.

Antes de pasar al apartado donde trabajaremos aquella perspectiva, interesa subrayar que aun cuando por las singularidades analizadas más arriba, no encontramos, para el contexto argentino, una reconfiguración de la cuestión racial que netamente conduzca del esquema de lucha de razas a la degeneración de *la* raza (en singular), la razón biopolítica se conjugó con ambas, de modo que el racismo de Estado logró presentarse, al mismo tiempo y paradójicamente, como la razón común del Todo (Razón de Estado) y de una parte (la civilización, el Litoral, etc.) frente a otra que resultaba a la vez inerradicable, imposible y constitutiva. La dualidad es, pues, persistente y por eso la tensión permanece siempre-ya-abierta, y no exclusivamente como excepción o exclusión de los márgenes.

### **Gino Germani y la crítica científica a la psicología racial**

Tal como indicamos en los últimos párrafos del apartado anterior, los documentos analizados establecían, en nombre de la ciencia, distinciones raciales objetivas en las que se fundamentaban, entre otras cuestiones, imaginarios elitistas de una democracia que no era (ni podía ser) realmente universal. Germani, por el contrario, intentó mostrar, décadas después, la inexactitud de estas explicaciones.

Según hemos consignado en otro trabajo (Grondona, 2017), una de las marcas de su sociología fue el rechazo a lo que denominaba la “psicología racial”, aun circulante en los años todavía muy marcados por la Segunda Posguerra en los que el antifascismo disputaba el decir científico legítimo (Grondona, 2016). El debate sobre el peso de las determinaciones hereditarias y de las ambientales constituyó una de las arenas de aquella discusión. En ella se jugaba la posibilidad de fundar una universalidad anclada en ciertas necesidades básicas (y no ya en “instintos”), una humanidad plástica, vulnerable y siempre social. Precisamente, esta plasticidad daba lugar a explicar las diferencias entre pueblos y naciones a partir de las singularidades de cada cultura, antes que de invariantes biológicas heredadas u

ocasionalmente modificadas por el ambiente. La pregunta por la personalidad (social básica) fue, además, un modo en el que, muy rápidamente, los interrogantes racialistas por la naturaleza de tal o cual colectivo fueron sustituidos por otros que apuntaban a desentrañar las causas de los prejuicios, de las actitudes de discriminación hacia los grupos minoritarios. En esa deriva, el etnocentrismo iba a ser, precisamente, uno de los rasgos fatales de la personalidad autoritaria.

En su discusión con la psicología racial y, más en términos generales, con el racismo, Germani se congratulaba de los efectos del crisol de razas como signo distintivo de la historia argentina e insistía en la relativa ausencia de racismo en ese contexto. Sin embargo, en sus textos también supo tomar nota del racialismo/racismo de algunos de los “primeros sociólogos argentinos”:

La intención para muchos fue la de modificar el “carácter nacional” del pueblo argentino de manera que fuera adecuado para la realización del ideal político a que aspiraban esas elites de la “organización nacional”: un Estado nacional moderno, según el modelo ofrecido por algunos países europeos y sobre todo por los Estados Unidos. Era necesario “europeizar” a la población argentina, producir una “regeneración de razas”, según la expresión de Sarmiento. La instrucción misma —el otro poderoso medio de transformación— tenía un límite infranqueable en las características psicosociales de la población existente: no menos necesario era traer físicamente Europa a América si se deseaba una transformación radical de la sociedad y de los hombres (Germani, 1971: 242).

Resulta difícil explicar la condescendencia de Germani con tales posiciones, siendo que resultan ineludiblemente próximas a las perspectivas contra las que había combatido. Aunque les recriminaba haber confundido la transición de una estructura a otra con un cambio racial, termina por quitarles importancia, como un mero eco circunstancial de “ideas muy difundidas” en la época (Germani, 1971: 242). Por otra parte, desestimaba la existencia de diferencias étnicas objetivas entre los habitantes de Argentina, motivo por el que las diatribas racialistas podían resultarle caprichosas.<sup>19</sup> En efecto, aunque tomó nota de la demarcación del “cabecita negra”<sup>20</sup> como una diferencia social inteligible, en sus primeros textos sobre el peronismo, le restó relevancia. La visibilización de dicha alteridad “parece haber sido de corta duración, y tan solo una respuesta al impacto de la inmigración masiva del interior” (Germani, 1971: 44). En una reescritura de madurez, puede, sin embargo, leerse:

El componente “criollo” de la nueva clase trabajadora fue tan prominente que produjo la aparición de un estereotipo: el “cabecita negra”, que a su vez fue *sinónimo de peronista*. Como todo estereotipo, poseía grandes distorsiones, *pero también una fuerte base de realidad*. Fue reconocido por todos: la clase obrera y la media, los peronistas y los antiperonistas, si bien con reacciones emocionales opuestas. En un país tan llamativamente libre de prejuicios étnicos, este estereotipo adquirió peso emocional debido a su contenido político e ideológico,

desapareciendo en el periodo posperonista (Germani, 1973: 466, énfasis nuestro).

Tal como subraya Alejandro Grimson (2017) en un análisis del mismo pasaje que reponemos, el sociólogo ítalo-argentino nos muestra en el párrafo precedente un aspecto fundamental del funcionamiento del discurso anti/peronista que *racializó* a los seguidores del justicialismo: no se era peronista por “cabecita negra”, sino al revés.<sup>21</sup> En su análisis, Grimson subraya, asimismo, la paradoja de que buena parte de quienes en la Argentina se habían organizado contra el nazi-fascismo y homologaban el fenómeno peronista a aquél portaban en sus propias filas “un racismo que nadie consideraba ni juzgaba como tal” (Grimson, 2017: 124). Tal fue, indudablemente el caso de Ezequiel Martínez Estrada<sup>22</sup>, quien, en un trabajo que es simultáneo a los primeros análisis germanianos sobre el peronismo, señalaba que:

El 17 de octubre se volcó a las calles un *sedimento social* que nadie habría reconocido. Parecía una *invasión de gentes de otro país*, hablando otro idioma, vistiendo trajes exóticos y, sin embargo, eran parte del pueblo argentino, del pueblo del Himno (Martínez Estrada, 2005: 55, énfasis nuestro).

Esta masa –que caracteriza como turba resentida, populacho desdichadamente mayoritario, residuos sociales, *slum*, bajo pueblo, miserable pueblo, infraproletariado, animales de noria, y también como los negros del proletariado– había sido seducida, nuevamente, por una secta páfida. Este “nuevo tipo étnico” de “cabecitas negras” y “pelo duro” que habían llenado calles, teatros, fábricas, *cabarets* y la administración pública había sido hechizado por un “socialismo neorrosista” que hacía resucitar aquél antecedente de “socialismo olocrático” y aquella “dictadura de la plebe mulata” (Martínez Estrada, 2005: 127). Por cierto, en Perón también resonaba el “Cesaropapismo” (Martínez Estrada 2005: 138), la hez colonial y borbónica (Martínez Estrada, 2005: 58) y los elementos jesuitas ya presentes en Rosas en el siglo anterior. A ello se sumaban las reverberaciones falangistas (2005: 63), así como de las ensoñaciones imperiales del fascismo mussoliniano (una “Roma guaraníca”, 2005: 51).

Es inevitable escuchar en el párrafo anterior, los ecos de lo que hemos discutido más arriba al analizar los textos de aquella sociología de entre siglos. Las imágenes, incluso, se repiten. Frente a ellas, *la sociología germaniana implica un corte* cuyas consecuencias e implicancias haríamos bien en revisar. Por ejemplo, desde este punto de mira, la insistencia de Germani en reconocer mayor racionalidad en las masas obreras peronistas que en las clases medias seducidas por el fascismo (Germani, 1971: 344) adquiere un nuevo relieve. Mientras las primeras, temerosas de la pérdida de estatus se habían movilizado contra los sectores obreros organizados sin encontrar respuestas reales y objetivas a sus temores de desclasamiento, sino más bien sustitutos (*ersatz*) psicológicos que las orientaban a la celebración de la jerarquía y el racismo (*idem*: 346), las segundas habían *experimentado for-*

*mas concretas de democracia* en sus ámbitos cotidianos, sobre todo, en las fábricas (idem: 342). En la misma línea, Germani se mostraba abiertamente crítico de las interpretaciones que afirmaban que el peronismo había inducido “indisciplina” y “resentimiento”. Los “excesos y abusos” de los que se alimentaba la mitología antiperonista “fueron la contrapartida de igual o peor conducta del otro lado” (idem). Aun a pesar de su desgastado argumento sobre los supuestos “nuevos” obreros sin una verdadera conciencia de clase, para Germani la historia que había conducido al totalitarismo peronista (tal era su diagnóstico) *no era la de una persistencia de razas degeneradas y mulatas, sino la negativa de las élites* de avanzar con un proceso de democratización social y política que resultaba *inevitable*:

Lo que se precisa a este respecto *no reside de ningún modo en un cambio de mentalidad*, sino en ofrecer a la acción política de esas masas un cambio de posibilidades que les permitan alcanzar sus objetivos “reales” (objetivos que, a pesar de todo, habían percibido sin excesiva deformación, aunque sí fueron engañadas con las incumplidas promesas relativas a las reformas de estructura). Tal acción debe poder ofrecerse a partir de los aspectos más inmediatos de su vida y de sus intereses: el trabajo y los problemas conexos. (Germani, 1971: 353, énfasis nuestro).

Esta ruptura con la narrativa racialista que analizamos en la primera parte de este artículo no constituye un dato secundario para comprender la sociología germaniana y sus derivas. Por el contrario, ella resulta una condición sin la cual, por ejemplo, sus tematizaciones sobre la *marginalidad social* resultan ilegibles (y quizás por ello, tan poco leídas), pues allí Germani hace de la dualidad constitutiva a la que nos hemos referido un problema sociológico fundamental.

En uno de los primeros párrafos de un texto publicado en 1979, sugerentemente intitulado “*La marginalità come esclusione dai dirritti*”, Germani toma nota de que “*la selección de los marginales era realizada en términos étnicos*, experimentándose sobre todo en los países con fuerte discriminación entre los denominados indios y no indios” (Germani, 1979: 23). Uno de los elementos constitutivos del problema de la marginalidad era, desde la perspectiva del autor, la consolidación de un espacio *nacional* integrado garante de ciudadanía atravesado, sin embargo, por una *disparidad* de hecho. Ello supondría la “coexistencia de sectores de población culturalmente distintos que viven dentro de una misma nación, ciudad o territorio” (idem: 39). Esta coexistencia, que podía tener diversos orígenes (conquista, importación de esclavos, migraciones voluntarias, etc.), implicaba relaciones de *desigualdad* entre grupos. La marginalidad operaba, pues, de un modo *contrastivo*, como *elemento excluido* que, paradójicamente, mediante su posición externa (negativa) terminaba por definir (de modo conflictivo y precario) una unidad de la que no forma parte: la nación, la modernidad. Así:

El origen histórico de la “modernidad” torna *inevitablemente ambiguas las características “modernas”*. En efecto, como el complejo urbano-industrial surgió dentro de la cultura occidental y *se impuso* al

resto del mundo a través del poder y la expansión cultural, económica, política y militar pertenecientes a ese ámbito histórico, *moderno empezó por ser sinónimo de europeo u occidental* [...]. El nacimiento o la intensificación de la conciencia nacional en todos los países en curso de desarrollo –particularmente en América Latina– estimula cada vez más la afirmación de las características culturales nacionales, y la resistencia a aceptar modelos ajenos (Germani, 1980: 80, énfasis nuestro).

La reflexión continúa y Germani señala que América Latina tiene, de hecho, un “*doble origen*, europeo por un lado y autóctono (o africano) por el otro” (Germani, 1980: 81, énfasis nuestro). En este sentido, existe en una doble tradición puesta en juego para definir “lo nacional” en la que “lo primero [lo europeo] *se impuso materialmente a lo segundo* [lo autóctono o africano], desde la Conquista y la época colonial, prolongándose de varios modos hasta nuestros días” (1980: 81). Así, la cultura dominante ligada a sectores altos y luego también a los sectores medios urbanos resultó europea o europeizada. Por su parte, los “componentes autóctonos” o “no europeos”, aunque “fuertemente influidos por la herencia hispánica, sus transformaciones coloniales y postcoloniales”, se mantuvieron con mayor presencia en las áreas rurales y, sobre todo, en los sectores populares urbanos. Esta imposición, que respondía a procesos históricos, se reproducía contemporáneamente a partir de la sanción de la cultura legítima. En efecto,

inevitablemente en el esquema normativo que los sectores medios y altos (y aun los sectores obreros plenamente incorporados) aplican *de hecho* al juzgar la viabilidad de la participación de las subculturas dominadas o de menor poder en la sociedad nacional y de “funcionamiento” en las estructuras modernas (Germani, 1980: 81).

Esta superposición entre “lo [legítimamente] nacional” y “lo [legítimamente] moderno” hacía de la cuestión de la “marginalidad” una problemática candente e inevitablemente ligada a la disputa hegemónica por definir *ambos* términos y los modos de su relación. El autor concluye que “a la *incertidumbre* en cuanto a lo que es “funcionalmente” *necesario* para actuar en *roles urbanos modernos* se agrega el contraste en cuanto a lo que debe considerarse *cultura nacional*” (Germani, 1980: 80-81, énfasis nuestro). Como puede leerse, entonces, no solo está en disputa el sentido de “lo nacional”, sino también, aquello que se define o puede definirse como *moderno*. Un movimiento argumentativo que desestabiliza el andamiaje conceptual en el que se montaba el discurso racista sobre la historia que leímos más arriba. La sensibilidad de Germani ante el problema sociológico fundamental de la dualidad fue tal que llegó a coquetear con la necesidad de repensar la estructura social a la luz de nociones como la de *etnoclase* (1980: 64-65), síntoma de que la sociología latinoamericana y la argentina requerían de otros lenguajes para dar cuenta de sus abigarradas realidades.

## Reflexiones finales

Germani estuvo muy lejos de desarrollar una perspectiva capaz de dar cuenta acabadamente de las narrativas racialistas que señalamos en la primera parte de este trabajo. Por el contrario, las naturalizó como “discursos de época”. Sin embargo, su sociología, leída a contraluz de los textos allí analizados, dio lugar a buenas y nuevas preguntas. Sin salirse enteramente de la trama apretada en la que se tejió el problema de la dualidad constitutiva argentina (y latinoamericana) –que, como vimos en el apartado de diálogo con Foucault, nos obliga a repensar aspectos centrales de su genealogía del racismo– logró desmarcarse de razonamientos y narrativas aún muy disponibles en su propio medio intelectual. Intentó otros caminos, que, tal como muestran las últimas citas que hemos transcrito, antes que celebrar o denostarla buscaban, además de explicarla, dar cuenta de los saldos que ella supone no solo en relación con el proyecto de nación (y el mentado problema de la “integración”), sino también respecto de las promesas de una “modernización” en la que, sin lugar a dudas, Germani también había creído. Con su escepticismo del final<sup>23</sup> el sociólogo ítalo-argentino también cancelaba la peligrosa imagen de una homogeneidad por venir con la que tanto había fantaseado Ingenieros. Si la imposibilidad de garantizar un futuro en el que democratización, desarrollo y secularización finalmente se conjuguen produce cierta desazón, el reconocimiento de una heterogeneidad constitutiva e inerradicable da paso a respuestas no-esencialistas en las que la política, como modo de producción (sin garantías) de lo común, podría tener un lugar destacado. Tal como lúcidamente nos ha mostrado Pasquale Serra (2019), ese es el (hasta hace poco) secreto diálogo que Ernesto Laclau había mantenido con Gino Germani y a través del cual el problema iba a ser radicalmente repensado en una nueva trama. Son las marcas de una historia signada por luchas que no lograron cuajar, como en otros contextos, en formas más o menos estabilizadas (aunque feroces) de lo parmenideamente “uno”. Ese es el saldo que aporta la digresión a propósito de la in/adecuación de la tematización foucaultiana sobre la genealogía del racismo a la hora de analizar los materiales del corpus aquí propuesto.

A contramano de ciertas posiciones que prefieren superponer, sin más, las discusiones “positivistas” y las de la sociología germaniana de la modernización, para arrumbar ambas al cajón del “eurocentrismo”, recorridos como el que propone este artículo nos invitan a revisar con mayor cuidado la enumeración de rupturas y continuidades de una historia de las problematizaciones todavía construida muy a grandes rasgos. Antes que condenar o absolver en bloque, la tarea de una historia del presente desde el Sur parece ser la de recorrer las vetas del texto para dar cuenta de los estruendos de la batalla en ese campo que llamamos “científico” o, más recientemente, “experto”. Ello implica estar dispuestos y dispuestas a aceptar una heterogeneidad que no solo amenaza y horada la pretendida unicidad y pureza de nuestros objetos, sino, probablemente, también la nuestra. Incluso, nos obligará a revisar nuestro vínculo con esos cuerpos textuales que asumimos como “marcos teóricos”. Tal el caso de la genealogía foucaultiana, una trama que deberíamos tensionar no solo para dar lugar a explicaciones *ad hoc* sobre las rarezas, “tra-

ducciones” o excentricidades de la periferia, sino para cumplir su propia promesa de producir algo así como contrahistorias. Ello convoca a modos de lectura de nuestros desvinculados archivos que se niegue a tomarlos como meros ecos de discusiones que en otras latitudes han tenido más sustancia, dejar de suponer que sabemos los sentidos que en ellos se tejieron en virtud de las referencias a discusiones o autores del centro que esos mismos textos proyectan. Extrañarnos de la evidencia, persistente, de que se trata tan solo de enunciados-copia, para producir formas de trabajo que den relieve a su dimensión acontecimental que desestabilice las narrativas canónicas (y eurocéntricas) que acompañan las disputas por la verdad, también en formas contemporáneas de la teoría crítica.

## Referencias

1. Desde nuestro marco metodológico hablamos de diversos dominios interdiscursivos que según la perspectiva del investigador/a funcionan en la producción de sentido de ciertos textos o problematizaciones que interesa analizar. Entre los dominios interdiscursivos que componen la interrogación por los modos en que la “cuestión racial” se anudó en los textos de Germani hemos incluido: las discusiones del anti/fascismo italiano y del argentino sobre la cuestión racial (1935-1945), los debates de UNESCO alrededor de las declaraciones sobre las razas en la segunda posguerra (1949-1955), las conceptualizaciones de los denominados estudios de cultura y personalidad (1917-1969) (Grondona, 2017).
2. Tal como ha indicado Zimmerman (1992), en los textos analizados la cuestión racial conjuga toda una serie de problemas sociales que se asocian con la salud pública, la criminalidad, el control migratorio, las consecuencias de la urbanización, etc. En este sentido, se trata de un problema que han abordado una multiplicidad de “reformadores sociales”, desde Joaquín V. González hasta Alfredo Palacios. Ahora bien, para el presente artículo nos centraremos en la tematización de las “mentalidades” desde una perspectiva que se reclamaba sociológica. Para un abordaje que incluye otras perspectivas del saber experto, sugerimos Zimmerman (1992); Nari (1999); Murillo (2001); Miranda y Vallejos (2006).
3. En *Sociología argentina*, Ingenieros presenta un conjunto de reseñas de libros que desde su perspectiva compondrían el canon de la disciplina y en los que la cuestión racial ocupa un lugar destacado.
4. Esto no supone un obstáculo para la conformación de la serie de documentos con la que aquí trabajamos. Para un análisis sobre la porosidad de la noción de “contexto” y sus consecuencias metodológicas, ver Didi-Huberman (2011); Grondona (2019).
5. Por cierto, la mezcla como metáfora de barbarie también estuvo presente desde temprano en la literatura argentina, por ejemplo, en *El matadero* de Esteban Echeverría (Salessi, 1996: 57).
6. Esta cita parece confirmar la hipótesis de Ingenieros: “Sin ir más lejos, ¿en qué se distingue la colonización del Norte de América? En que los anglosajones no admitieron a las razas indígenas, ni como socios, ni como siervos en su constitución social. ¿En qué se distingue la colonización española? En que la hizo un monopolio de su propia raza, que no salía de la edad media al trasladarse a América y que absorbió en su sangre una raza prehistórica servil” (Sarmiento, 1915: 449).
7. Resulta digna de mención la persistencia de este tópico incluso en Gino Germani, quien, recuperando a Francisco Romero, censura la crítica irresponsable al positivismo que “tiende a reforzar algunos modelos y valores preexistentes innatos en la cultura latina y española” (Germani, 1968: 395, énfasis nuestro).
8. “La nación española ha sido privada de sus libres pensadores, y como exprimida a razón de mil personas por año durante los tres siglos de 1471 a 1781, porque cien personas en término medio han sido ejecutadas y novecientas perseguidas al año” (Sarmiento, 1915: 286).
9. Se trata, indudablemente, de una resonancia liberal, muy afín a las citas a Adam Smith con la que Alberdi también insistía. En este sentido, preocupaba la tendencia antiliberal que España había legado para América del Sur y en particular para la Argentina (Alvarez, 1944: 190 ss.).
10. Esta regularidad debiera poner en duda la filiación exclusivamente rostawiana de las etapas con

las que Germani pensó la historia argentina (1971) y nos obliga a pensar en la “hibridez” de dicho esquema.

11. “El Estado no es el instrumento de una raza contra otra, sino que es y debe ser el protector de la integridad, la superioridad y la pureza de la raza. La idea de la pureza de la raza, con todo lo que implica a la vez que monista, estatal y biológico, es lo que va a sustituir la idea de lucha de razas. Cuando el tema de la pureza de la raza sustituye el de la lucha de razas, creo que nace el racismo o se produce la conversión de la contrahistoria en un racismo biológico” (Foucault, 2000: 80).

12. Fundante, en tanto habría, en realidad, dos clases de indios, los “civilizados dos veces” y “los salvajes”. Estos últimos eran obstáculos para la agricultura y el comercio, mientras que los primeros eran habitantes de las ciudades, “parte de la unidad elemental de las ciudades mixtas de donde nacieron las Repúblicas” (Alberdi, 1934: 100).

13. Se trata, bueno es aclararlo, de críticas que apuntan en direcciones diversas. Mientras, Fanon mediante, Grosfoguel parece estar más cerca de cierto imperativo de “desconexión” respecto del centro/Norte, Mitchell nos impulsa a producir, también para fenómenos del Norte/centro, *genealogías contaminadas* en las que el carácter siempre-ya-híbrido de prácticas y discursos resulte visibilizado.

14. Para Foucault esta rearticulación fue la marca “singular” del nazismo y el stalinismo. Es probable que en “nuestro caso” se conjugue como regla de los Estados colonizados/colonizantes.

15. Para ello aplica la perspectiva de Ernest Renan sobre las tres instancias de producción en el conocimiento. Ingenieros otorga un carácter sincrético a las obras de Mitre, Paz y López, ubica como parte de un momento analítico a la *Ciudad Indiana* de Álvarez, *Multitudes argentinas* de Ramos Mejía, *Patología política* de García y *Anarquía argentina y caudillismo* de Ayarragaray y reserva el lugar de grandes síntesis a los *Estudios económicos* de Alberdi y a *Conflicto y armonía de razas* de Sarmiento.

16. Es cierto que Ingenieros también cuestiona el tono panfletario del libro en general (1946: 192), pero valida la hipótesis acerca del carácter degenerado de la población mestiza.

17. Buena parte de la operación de Ingenieros funciona no por el contenido de lo que afirma, sino por el hecho de que asume un lugar de enunciación en el que le corresponde, por ejemplo, validar, legitimar o criticar. En este sentido, se proyecta como fundador de la sociología científica de una manera cuya analogía con la de Germani (1968) no ha sido aun abordada con profundidad.

18. Resulta notable el modo en que ambos cuadros formalizan una narrativa “etapista” a la que nos referimos más arriba que, entre otras cuestiones, consolida una relación de exterioridad entre la época “gaucha” y la “argentina”. Véase la nota al pie 9.

19. Algunos autores contemporáneos reproducen este tipo de argumentos. Tal es el caso de Zimmerman (1992), posición que discute Nari en un texto posterior (1999: 348).

20. Se trata de una expresión sumamente despreciativa que alude al pelo oscuro de los y las trabajadores y trabajadoras del norte de la Argentina. El antiperonismo lo utilizaba para marcar racial y socialmente a los seguidores de Perón. El peronismo, por su parte, retomó el término de un modo reivindicatorio (Grimson, 2017).

21. Al respecto, Grimson también llama la atención sobre dos mitos o representaciones fundamentales del anti/peronismo para caracterizar al colectivo de los interpelados por el movimiento encabezado por Juan Perón. De un lado, la delimitación de los “descamisados”, que fue retomada con un sentido reivindicatorio. Por otro lado, encontramos la citada expresión “cabecita negra”, cuyos pocos intentos de “inversión” celebratoria fueron posteriores a 1955 y no provendrían de Perón, ni de la primera plana del peronismo (Grimson, 2017: 119). No hubo, pues una apropiación positiva de una identidad negra, mestiza o indígena ni un desafío al imaginario de una Argentina blanca y europea (*idem*: 123). Tal era (y es) su fuerza, que también resuena en la última frase de la cita de Germani.

22. Escritor y ensayista argentino. Participó de la revista *Sur* junto a personalidades como Victoria Ocampo, Adolfo Bioy Casares y Jorge L. Borges. Luego se acercó a la revolución cubana. De fuerte impronta antiperonista fue, sin embargo, reivindicado por escritores que se reconocen en el legado de las tradiciones nacionales y populares, tal el caso del sociólogo Horacio González. El recorte que hacemos en esta ponencia no le hace justicia, pero no es ese nuestro objetivo.

23. Son conocidas, a esta altura, las elucubraciones pesimistas de su último artículo, de 1979, en el que descreen de la viabilidad misma del proyecto secularización y democratización que había alentado

todo su trabajo teórico e institucional (véase, Marín y Rebón, 2010 y Germani, 2010).

## Bibliografía

- Aguilar, P.; Glozman, M.; Grondona, A. y Haidar, V. (2014). ¿Qué es un corpus? *Entramados y Perspectivas*, 4, 35-64.
- Alberdi, J. B. ([1915] 1934). *Estudios económicos. Interpretación de la historia política argentina y sudamericana*. Buenos Aires, Argentina: La cultura popular.
- Alberdi, J. B. (1948). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Editorial TOR.
- Álvarez, A. (1944). *La transformación de las razas en América*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Modernas.
- Ayarragaray, L. (1904). *La anarquía argentina y el caudillismo. Estudio psicológico de los orígenes argentinos*. Buenos Aires, Argentina: Félix Lajouane y C. Editores.
- Ayarragaray, L. (1935). *La anarquía argentina y el caudillismo. Estudio psicológico de los orígenes argentinos* [Tercera edición definitiva, corregida y notablemente aumentada]. Buenos Aires, Argentina: Talleres Gráficos Argentinos de L. J. Rosso.
- Balibar, E. (2004). Acerca de los conceptos fundamentales del materialismo histórico. En L. Althusser y E. Balibar, *Para leer el capital* (pp. 217-335), Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Blanco, A. (2006). *Razón y Modernidad. Gino Germani y la Sociología en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Botero Gómez, P. (2010). Arturo Escobar y sus fuentes críticas en la construcción de pensamiento latinoamericano. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 8(1), 151-173.
- Bunge, C. O. (1918). *Nuestra América. Ensayo de psicología social*. Buenos Aires, Argentina: La cultura argentina.
- Castel, R. (2001). Presente y genealogía del presente. Una aproximación no evolucionista al cambio social. *Archipiélago*, 47, 5-12.
- Dean, M. (1994). *Critical and Effective Histories: Foucault's Methods and Historical Sociology*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Del Brutto, B. (2000). Raza y carácter: algunos apuntes sobre sociología. En H. González (Comp.), *Historia crítica de la sociología argentina. Los raros, los clásicos, los científicos, los discrepantes* (pp. 217-238). Buenos Aires, Argentina: Colihue.
- Díaz, M. (2009). Racismo y otredad en el positivismo argentino. Algunas notas sobre Carlos Bunge y José Ingenieros. *Revista de epistemología y Ciencias Humanas*, 3, 54-70.
- Didi-Huberman, G. (2011). *Ante el tiempo. Historia del arte y anacronismo de las imágenes*. Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo Editora.
- Foucault, M. (1995). ¿Qué es la crítica? *Daimon: Revista de filosofía*, 11, 5-55.
- Foucault, M. (2000). *Defender la sociedad*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2001). Polémica, política y problématisations. En F. Foucault, *Dits et écrits II. 1976-1988*. (pp. 1410-1417). París, Francia: Gallimard.
- Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar*. Ciudad de México, México: Siglo XXI.
- García, J. A. ([1900] 1986). *La ciudad indiana*. Buenos Aires, Argentina: Hyspamérica.
- Garland, D. (2014). What Is a "History of the Present"? On Foucault's Genealogies and Their Critical Preconditions. *Punishment & Society*, 16(4), 365-384.
- Germani, G. (1968). La sociología en Argentina. *Revista Latinoamericana de Sociología*, 3, 385-419.
- Germani, G. (1971). *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Germani, G. (1973). El surgimiento del peronismo: el rol de los obreros y de los migrantes internos. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 13(51), 435-488.
- Germani, G. (1979). La marginalità come esclusione dai diritti. En A. Bianchi, F. Granato, y D. Zingarelli (Eds.), *Marginalità e lotte dei marginali*. Milán, Italia: Franco Angeli.
- Germani, G. (1980). *El concepto de marginalidad. Significado, raíces históricas, y cuestiones teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.

- Germani, G. (2010). Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna. En C. Mera y J. Rebón (Coords.), *Gino Germani. La sociedad en cuestión. Antología comentada* (pp. 652-695). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Grimson, A. (2017). Raza y clase en los orígenes del peronismo: Argentina, 1945. *Desacatos. Revista de Antropología Social*, 55, 110-127.
- Grondona, A. (2016). Saberes expertos en la encrucijada: razas, anti/racismo y ciencias en UNESCO 1949-1950. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 47(1), 215-241.
- Grondona, A. (2017). Gino Germani y la cuestión racial. *Revista de la Carrera de Sociología*, 7(7), 34-77.
- Grondona, A. (2019). ¿Qué es el contexto? Reflexiones a partir del análisis materialista de los discurso. En P. de Marínis (Coord.), *Exploraciones en teoría social: ensayos de imaginación metodológica*. (pp. 227-268). Buenos Aires, Argentina: IIGG-CLACSO.
- Grosfoguel, R. (2012). El concepto de «racismo» en Michel Foucault y Frantz Fanon: ¿teorizar desde la zona del ser o desde la zona del no-ser? *Tabula Rasa*, 16, 79-102.
- Haidar, V. (2013). La historia como condición para la inteligibilidad del presente: una aproximación desde la sociología de las problematizaciones. En *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras*. 2-5 de octubre. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.
- Hermida, C. (2012). Coleccionar para educar. Acerca de “La Cultura Argentina” (1915-1928). *Estudios de Teoría Literaria*, 1(2), 17-30.
- Ingenieros, J. (1915). Las ideas sociológicas de Sarmiento. En D. F. Sarmiento, *Conflicto y armonías de las razas en América* (pp. 7-40). Buenos Aires, Argentina: La cultura argentina.
- Ingenieros, J. (1918). Introducción. En C. O. Bunge, *Nuestra América. Ensayo de psicología social* (pp. 7-27). Buenos Aires, Argentina: La cultura argentina.
- Ingenieros, J. (1934). Las doctrinas sociológicas de Alberdi. En J. B. Alberdi, *Estudios económicos. Interpretación de la historia política argentina y sud-americana* (pp. 7-39). Buenos Aires, Argentina: La cultura popular.
- Ingenieros, J. ([1915] 1946). *Sociología Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Losada.
- Ingenieros, J. ([1915] 1998). Historia de una biblioteca. En M. A. Muñoz, José Ingenieros y “La historia de una biblioteca”. *Anuario de Filosofía Argentina y Americana*, 15, 203-213. Lechner, N. (1977). La crisis del Estado en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 39(2), 389-426.
- Marín, J. C. y Rebón, J. (2010). La democracia, ¿tan sólo una ilusión? En C. Mera y J. Rebón (Eds.), *Gino Germani, la sociedad en cuestión: antología comentada* (pp. 640-650). Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.
- Marsal, J. (1959). La sociología positiva argentina. *Revista de estudios políticos*, 10, 213-240.
- Martínez Estrada, E. (2005). *¿Qué es esto?* Buenos Aires, Argentina: Biblioteca Nacional-Colihue.
- Miranda, M. y Vallejos, G. (2006). Sociodarwinismo y psicología de la inferioridad de los pueblos hispanoamericanos. Notas sobre el pensamiento de Carlos O. Bunge. *Frenia*, 6(1), 57-77.
- Miranda, M. y Vallejos, G. (2004). Los saberes del poder: eugenesia y biotopología en la Argentina del siglo XX. *Revista de Indias*, LXIV(23), 425-444.
- Mitchell, T. (2000) The Stage of Modernity. En T. Mitchell (Ed.), *Questions of Modernity* (pp. 1-34). Londres, Inglaterra: University of Minnesota Press.
- Muñoz, M. (1998). José Ingenieros y “La historia de una biblioteca”. *Anuario de Filosofía argentina y americana*, 15, 203-213.
- Murillo, S (2001). *La ciencia aplicada a políticas sanitarias en Argentina y su relación con la escuela de Medicina de la Universidad de Buenos Aires (1869-1905)*. [Tesis de Maestría]. Universidad de Buenos Aires, Argentina. <http://www.centrocultural.coop/file/561/download?token=5JeX7Stn>
- Nari, M. (1999). La eugenesia en Argentina, 1890-1940. *Quipu, Revista Latinoamericana de Historia de las Ciencias y la Tecnología*, 12(3), 343-369.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. Lander (Comp.), *La clonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 771-832). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

- Salessi, S. (1996). *Médicos maleantes y maricas. Higiene, criminología y homosexualidad en la construcción de la nación Argentina. (Buenos Aires: 1871-1914)*. Rosario, Argentina: Beatriz Viterbo.
- Sarmiento, D. F. ([1884] 1915). *Conflicto y armonías de las razas en América*. Buenos Aires, Argentina: La cultura argentina.
- Serra, P. (2019). *El populismo argentino*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Solodkow, D. M. (2005). Racismo y nación: Conflictos y (des)armonías identitarias en el proyecto nacional sarmientino. *Decimonónica*, 20(2), 92-121.
- Terán, O. (1987). *Positivismo y nación en la argentina*. Buenos Aires, Argentina: Punto Sur.
- Terán, O. (2000). José Ingenieros: culminación y declinación de la cultura científica. En O. Terán, *Vida intelectual en Buenos Aires a fin de siglo 1880-1920* (pp. 289-306). Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Zavaleta Mercado, R. (2013a). El Estado en América Latina. En R. Zavaleta Mercado, *Obra completa. Tomo II: Ensayos 1975-1984* (pp. 611-636). La Paz, Bolivia: Plural editores.
- Zavaleta Mercado, R. (2013b). Lo nacional-popular en Bolivia. En R. Zavaleta Mercado, *Obra completa. Tomo II: Ensayos 1975-1984* (pp.143-382). La Paz, Bolivia: Plural editores.
- Zea, L. (1953). *América como conciencia*. Ciudad de México, México: Ediciones Cuadernos Americanos.
- Zimmerman, E. (1992). Racial Ideas and Social Reform: Argentina, 1890-1916. *The Hispanic American Historical Review*, 72(1), 23-46.

Recibido: 02/04/20. Aceptado: 28/11/20.

Ana Grondona, "Sociología argentina de las mentalidades de Ingenieros a Germani. Razas, historia y discurso científico en clave de una historia del presente desde el Sur". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 25, número 42, julio-diciembre 2021, pp. 13-37.

# **temas y debates**

# Precondiciones sociales y diseminación de la aficción alrededor de la detención de Milagro Sala y la erradicación de la Tupac Amaru

## *Social Preconditions and Affective Dissemination around Milagro Sala's Detention and Tupac Amaru's Eradication*

**Melina Gaona**

**Melina Gaona** es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.  
E-mail: melina.d.gaona@gmail.com

### resumen

Este artículo transita críticamente los sustentos de sentidos sociales que rodean el caso de la detención de la dirigente Milagro Sala y, con ello, el desmantelamiento de la organización Tupac Amaru, así como el consenso social generalizado de apoyo al Gobierno de Gerardo Morales en Jujuy. Construye una definición de las aficciones públicas a partir del modo en el que la figura de la dirigente social fue densificando en sí toda una serie de malestares y “daños” del plano público local. Esto permite analizar las precondiciones de sentido que depararon en la escalada hacia un nuevo gobierno provincial basado en la aparente necesidad de una “refundación convivencial” democrática, en especial a partir de la erradicación de los antagonismos urbanos visibles. Se indaga, a su vez, en torno a las distintas vías que materializaron la imagen de Sala como un mal social omnipotente y omnipresente, así como una envilecedora directa de los sectores populares locales. El trabajo está basado en una investigación cualitativa que retoma insumos discursivos generados en una etnografía clásica y multi-situada.

### summary

This article critically examines the social meanings surrounding the arrest of the union leader Milagro Sala and the dismantling of the Tupac Amaru organization. It also analyzes the generalized consensus supporting the government of Gerardo Morales in Jujuy. It defines the term public affections based on the way the figure of the social leader was absorbing a whole series of malaise and “damages” in the local public sphere. This allows us to analyze the preconditions of meaning that led to the escalation towards a new provincial government based on the alleged demand of a democratic “re-foundation of coexistence”, mostly upon the eradication of visible urban antagonisms. The article delves with the different ways that materialized the image of Sala as an omnipotent and omnipresent social evil and as a direct debaser of the local popular sectors. This qualitative research uses discursive elements gathered from a classical and multi-local ethnographically.

### palabras clave

aficciones / precondición dóxica / Milagro Sala

### keywords

affections / doxic precondition / Milagro Sala

## Introducción

La detención de Milagro Sala, líder de la organización barrial Tupac Amaru, ha representado en la provincia de Jujuy (Argentina) un fenómeno sin precedentes desde la vuelta a la democracia. Esto se debe a la notoriedad que ha adquirido su situación a nivel global, y a la intervención inaudita de organismos garantes de los Derechos Humanos por la procura de una mejora en las condiciones humanas en el trato institucional hacia la dirigente. En principio, este ensayo apunta a considerar cómo el intercambio simbólico e interaccional entre los distintos sectores que se articulan alrededor de la Tupac Amaru en el plano jujeño ha procurado una acumulación de precondición social a modo de afección diseminada sobre los distintos ejes de la política y lo político a nivel local. Asimismo, pretende reflexionar acerca de cómo el agotamiento gubernamental provincial del peronismo –y el amesetamiento a nivel nacional del sistema kirchnerista– se presentó como un hastío respecto de la presencia visible de la Tupac Amaru en el plano provincial. Por otro lado, busca analizar las estrategias generadas por el nuevo gobierno provincial para una “refundación convivencial” basada en una promesa de erradicación de los antagonismos urbanos visibles, en concordancia con un sostenimiento de la figura de Milagro como el mal social interno por proscribir. Consideramos que ambas facetas –las precondiciones de sentido maceradas a lo largo de más de una década y el sostenimiento articulado de su figura como un mal antagónico– permiten interpretar las lógicas de sentido dominante que avalan el vilipendio de la líder y el hostigamiento y desposesión material de los sectores previamente movilizados.

Este ensayo se mueve sobre las bases empíricas de una investigación llevada a cabo entre 2008 y 2019 en la que, en distintas etapas, se ha analizado la configuración de la organización Tupac Amaru en la provincia de Jujuy, su rol como catalizadora de conflictos históricos locales, y las diferentes vertientes que este proceso ha dinamizado en términos urbanos y experienciales para los sectores populares (Gaona, 2017; Tabbush y Gaona, 2017). El trabajo de investigación estuvo encuadrado a nivel metodológico dentro de una etnografía multi-local<sup>1</sup> (Marcus, 2001) que se abocó a un relevamiento sistemático de discursos gubernamentales, documentos oficiales, discursos de campañas electorales, discursos mediáticos masivos –de portales digitales jujeños y nacionales, recortes radiales y segmentos televisivos– y de redes sociales<sup>2</sup>, así como a observaciones en terreno durante períodos y acontecimientos relevantes. En otras instancias de la investigación, se llevaron adelante entrevistas, pero el material no fue utilizado en esta ocasión por no considerarse pertinente para los objetivos de este ensayo. El principio etnográfico organizador de esta variedad de materiales y registros es el criterio de “seguir el conflicto”.<sup>3</sup>

La primera parte de esta investigación –entre 2008 y 2015– se dio durante un proceso que podría definirse como de ebullición, en una *poiesis* que dio lugar a la inventiva colectiva y en la que la resistencia se dio a modo de creación de vías alternativas para el sostenimiento de la vida. También se dio en el marco de un Estado que, con una serie de escollos, ha permitido una experiencia de estas características, y que ha ensanchado los bordes de legitimidad para que se produz-

ca. Esto permitió también observar desde la investigación cómo el ejercicio de poder desde cuerpos otros da lugar a experiencias inauditas en el campo popular argentino. Las dimensiones que adquirió esta organización a nivel movimental y simbólico durante la mayor parte del período observado puede mensurarse a partir de expresiones comunes que la han definido como un Estado dentro del Estado, un Estado paralelo, y que han exhortado quizás a magnificar aún más lo que supuso.<sup>4</sup>

La segunda parte –entre 2015 y 2019–, frente a un desgaste pronunciado de los consensos públicos relativos y las articulaciones movimentales políticas previas, se presentó en el marco de un cambio de gestión de gobiernos provincial y nacional abocados a un rebatimiento de las principales medidas y formas de acción de las conexiones entre Estado y sociedad civil movilizadas. Esta desarticulación temprana del movimiento popular, y la configuración dominante gestada de un malestar colectivo frente a los sectores más notorios de la etapa previa, nos habilitan formas de entender el aval sobre los alcances de las medidas del momento jujeño más reciente. Esto resulta así no solo por el modo en el que se ha vilipendiado la vida de su líder (por el procedimiento general mediante el cual se la sostiene a la vez extraída de la sociedad, pero espectacularmente mostrada en relación con el castigo y la punición), sino también porque el modo en el que los mecanismos mediante los que se atemorizó al conjunto del colectivo han aplacado cientos o miles de voces.

### **La diseminación de la aficción como precondition**

Parte de los argumentos que presentamos en este ensayo están sostenidos sobre la idea de que en los años previos a la persecución, detención y condena de Milagro Sala, así como del desmantelamiento del conjunto de las bases materiales que sostenían a la organización barrial Tupac Amaru<sup>5</sup>, encontramos un sustento de sentido basado en una amalgama hermenéutica del conflicto local que hizo de justificación lógica y esperable de lo sucedido.

En cualquier momento sociohistórico, la intelección de todo aquello que resulta decible tiene límites relativamente estrechos. Estos límites marcados mecanizan los posibles dentro de lo dicho, a la vez que descartan, forcluyen o reducen aquello que no se acopla con facilidad a las formas prominentes. Estos “climas discursivos” se dan como componentes difusos aunque omnipresentes en la voz pública. La aceptabilidad que toman en la recurrencia los torna casi una modulación de frecuencia discursiva, algo dado, general, un omnímodo estado del sentido presente. Establecemos, con Angenot (2010; 1998), que estos puntos de contacto discursivo no son espontáneos, sino que van tejiendo un sistema en el que coalescen modos de lo decible y lo imaginable.

Retomamos en este caso parte de su concepto de hegemonía discursiva, que refiere a “un sistema regulador que predetermina la producción de formas discursivas concretas” (Angenot, 2010: 30). No refiere, así, al discurso más dominante o escuchado, sino que tiene que ver con una retórica homogeneizada y homogeneizadora. Se trata de una modulación de la doxa que atraviesa el conjunto de los

discursos y que en un determinado momento logra tener una aceptabilidad social tal que permea arcos amplios de los conflictos sociales.

Con este argumento, planteamos la necesidad de incorporar una actitud preventiva frente a algunas versiones de los discursos circulantes. De este modo, la vía para un seguimiento crítico discursivo tiene que ver con extrapolar el peso de ciertas narraciones como vectores sociales que definen las regularidades discursivas. La noción de diseminación de la afección que empleamos en este trabajo es producto de transcurrir este camino. A través de una serie de acercamientos, hemos recorrido analíticamente los repertorios que fueron definiendo los márgenes dentro de los cuales pensar la organización Tupac Amaru y a su líder, mediante condicionamientos vinculados con las emociones, las afecciones, el malestar y el dramatismo como carta de impacto que los introdujo de forma definitiva a la cosa pública, a la vez que los caracterizó en términos relativamente concluyentes. Este proceso se rastrea ya desde muchos años antes de la detención de Milagro Sala (Gaona, 2017; Tabbush y Caminotti, 2016; Balceda, 2015; Tabora y González Pérez, 2011) y se ve exacerbado a partir de su encarcelamiento y juzgamiento (Avilés y Gurruchaga, 2018; Villanueva, 2017).

Diseminar es sembrar. No es una expresión escogida al azar. La intención de plantear una diseminación de afección refiere a pensar los límites de propagación posible de ideas que consiguen penetrar de modo esparcido y que construyen influencias semióticas. Asimismo, la afección alude justamente a entenderla como una disposición epocal, una alteración que encauza los sucesos dentro de paralelos explicativos definidos de antemano, de acuerdo con una acumulación discursiva/interpretativa previa.

El abanico de discursos a los que se puede echar mano como parte de las razones por las cuales un sujeto social puntual puede generar un impacto sensible se compone de muestras diversas y disidentes, pero que se encuentran finalmente en una amalgama en alguna escala congruente. Estos discursos no son homogéneos, ni mucho menos. Como parte de las articulaciones hegemónicas, los sentidos comunes poseen la virtud de tener un carácter disperso e irrastrable en su origen. Esto los convierte en una materialidad que resulta difícil de abarcar para soslayar, discutir o contrarrestar. Justamente, la extensión de los actores que sostienen e incorporan variantes de esa propensión discursiva lleva a generar múltiples versiones de un discurso social, en definitiva, modulado.

Hacerles frente a estas verdades que “en apariencia” son evidentes se complejiza al no poder correr las discusiones de su forma más común en el presente: lo visible. Lo visible es la herramienta ideal para sostener entre metonimias y sinécdoques toda una imagería leudada de antemano. No es necesario más que ver una imagen de un par de personas en una fila de banco (*La Nación*, 19/02/2016) o una serie de valijas desplegadas en un patio (*Jujuy Online Noticias*, 30/04/2016) para incorporarlas a los sentidos e imágenes previas sobre la corrupción; no es necesario más que el video de una mujer robusta frente a una cámara (*Clarín*, 04/08/2012) o de otra mujer que insulta para intimidar (*El Tribuno de Jujuy*, 12/08/2015; *Jujuy Online Noticias*, 19/10/2017) para confirmar, así, su carácter incuestionablemente

violento. En este camino histórico, el trazo ideológico ha dibujado mucho antes un boceto que terminó por hacer aparecer en el plano empírico.

En el presente, estas esquematizaciones sobre las representaciones del mundo están estrechamente coligadas a una visibilidad mecanizada, confeccionada de forma dramática para el impacto permanente. Las lógicas de la violencia contemporánea y, con ello, los discursos de odio que las sostienen están pensados primariamente para una mostración de lo violento. Parte de su efectividad en la reproducción está dada por su carácter espectacular.

### **Precondiciones para la persecución y el estigma en Jujuy**

Se tejen y se han tejido históricamente discursos en torno a la violencia de la Tupac Amaru, cuyos estatutos de verdad y mentira no someteremos a mayor profundidad. Los procedimientos de averiguación pueden resultar falibles en un plano contemporáneo que no da cabida a aquello que no es parte del repertorio discursivo del presente delineado en el apartado anterior. Es decir, la ausencia de recursos lingüísticos de paridad puede generar una víctima de injusticia por el mero desinterés cultural de la intraductibilidad (Lyotard, 1988). La exploración en torno a la violencia requiere, en este caso, no de la averiguación de lo factual –dada esta dislocación de la evidencia–, sino del sometimiento a crítica del porqué pueden sostenerse movimientos transformadores con modalidades diversas de acometividad. Con esto hablamos no solo de la organización sometida al análisis más profundo, sino de todos aquellos movimientos sociales, actores políticos, partidos tradicionales, sectores institucionales y discursos mediáticos masivos que han sostenido e instigado cada uno de los episodios asimilados a la historia de la Tupac Amaru. Después de todo, planteamos que la Tupac Amaru es la catalizadora en el plano más contemporáneo de procesos y conflictos culturales históricos, tanto previos como vigentes.

Lo que sí queda claro es que existe, en razón del intercambio simbólico e interaccional entre los distintos sectores que se articulan alrededor y en contra de la Tupac Amaru en el intercambio político jujeño, una acumulación discursiva a modo de afección diseminada. Instituciones y actores de las más diversas procedencias han sostenido y acrecentado un flujo permanente de precondiciones de sentido, sea al aludir a sus métodos relacionales, o bien a la afluencia de recursos, a la disposición que hicieron de esos recursos, a la incorporación y hegemonización en demandas y conflictos antecedentes a la organización (ya sea en materia de Derechos Humanos o de agenda feminista, por ejemplo). Así, la hipervisibilización que alcanzó en el plano público local devino en una diversificación de las afecciones hacia la organización.

Por otra parte, la apuesta por una restitución de lo colectivo por parte del movimiento supuso un precio alto por costear. Los logros materiales de lo popular no pueden ni han podido descansar sobre lo obtenido, sino que, en términos históricos, se han visto y se ven fustigados por los sectores dominantes. Han pugnado así contra sectores encolerizados una lucha por las balanzas distributivas. En ese sentido, más allá de lo material y lo económico, el caso de la Tupac ha demostrado

que la reconstrucción de algún tipo de lazo colectivo alternativo a los lazos más individualizantes requiere de márgenes de protección más recia y de liderazgos fuertes.

Las intenciones preservativas se sostuvieron a partir de intervenciones conscientes sobre retóricas que han proclamado, durante años, un proyecto difamatorio contra estos sectores del campo popular. La asimetría en el reparto de discursos visibles, además, ha operado como coerción permanente, que los llevó a proteger impetuosa e implacablemente la calle, el barrio, el colectivo reunido, lo que se discutía en asamblea, etcétera. Lo problemático en estos procesos radicó en que dicha salvaguardia encontró los recursos dentro del derrotero de métodos y estrategias más fácilmente reconocibles como de protección y cuidado; métodos que pueden inscribirse en lógicas pleiteantes y agresivas.

Como parte del reparto material y simbólico, la Tupac Amaru logró ostentar un aparente monopolio de las partidas presupuestarias nacionales (Battezzati, 2014). En la misma medida, logró disputar y hegemonizar un amplio número de demandas convergentes desde distintos sectores sociales y políticos (Tabbush y Caminotti, 2015). Más allá, y de modo destacado, notamos que de alguna manera entroncó y contuvo en sí un nudo sensible de las fibras de la violencia social. La Tupac fue y es catalizadora simbólica de actitudes, no solo destituyentes de la institucionalidad política, sino de las más claras muestras de que los virajes del exterminio histórico latinoamericano y argentino continúan habitando el imaginario cultural acerca de cómo resolver el problema con el otro. Los discursos de odio fueron acumulando y anudando ofuscaciones diversas respecto del accionar público de la Tupac como multitud visible. Hablamos de multitud/es que, más que por su coherencia interna, se anudaron en gran medida a partir de la madeja que se tejió desde la mirada aparentemente ajena, dado que esto ajeno no corresponde en exclusiva a lo externo. Esta mirada no se dio solo desde una mirilla inversa, sino inclusive como parte de la lupa con la que cada unx de lxs integrantes de la Tupac parecían mirar a quien estuvo a la par. Existió y existe en esa pasión por señalar una intención por muñirse de expectativas respecto de la anomia social, a fin de proyectar los temores más generalizados sobre grupos diferenciados.

Esto nos lleva a comprender el modo por el cual las sagas emancipatorias del tipo de la Tupac son caracterizadas. En términos históricos, y por paralelismos con experiencias similares, observamos que estas caracterizaciones son la base pre-cognitiva sobre la cual se procura restaurar los sistemas previos y desandar las modificaciones sobre el conjunto de la vida de las personas implicadas o beneficiadas.

## **La transformación del Estado y sus implicancias**

El estado de conflicto visible que dispuso la Tupac y la red de organizaciones sociales durante la primera parte del siglo operaron como evidencia de un problema, pero a la vez, de forma diseminada, instaló al movimiento social como “el conflicto” en sí mismo. Por otro lado, como parte del clima de este período, sobrevoló el agotamiento tanto del sistema gubernamental peronista/kirchnerista en la provincia, como de la presencia visible de la Tupac Amaru en el plano capi-

talino. Con un mismo signo político oficialista desde el retorno a la democracia, los sucesivos gobiernos provinciales, ineficientes en la reducción de desigualdades materiales de los habitantes jujeños, se sostuvieron, a lo largo de varias décadas, en el marco de una escasa legitimidad. Una metáfora común para aludir a la Tupac Amaru refiere a ella como un Estado paralelo, un Estado dentro del Estado. En efecto, su experticia productiva como movimiento ciudadano resultó discordante y desproporcionada respecto de lo obrado por parte de los sucesivos gobiernos.

Este desgaste pronunciado desemboca en una marcada tendencia que reflota los clivajes sociales históricos (Lipset y Rokkan, 1967), lo cual generó una partición perceptual e ideológica de la sociedad, concentrada ya a esa altura en tendencias claramente confrontadas. El nosotros/ellos construido opone, a nivel convivencial, las buenas costumbres, los modales, la educación y la práctica ciudadana “correcta” a los tupaqueros. Por otro lado, a nivel sociopolítico, opone la conciliación, la virtud política y la integridad a Milagro Sala. El clima discursivo, en esa acumulación, apela a la necesidad evidente de una refundación convivencial desde la gestión política. Se trata, en este sentido, de una gestión política en la que se bifurcan los alcances estatales, gubernamentales, judiciales y de la sociedad civil.

El camino de hegemonización de los discursos apela a un consenso social basado en la idea de la necesidad de la “eliminación” del antagonismo para alcanzar la paz social local. De acuerdo con Butler y Spivak (2009), la convivencia democrática como promesa suele apelar a herramientas sacrificiales de aquellos elementos que generan conflicto. Así, la pertenencia y los términos identitarios fuertes de ciudadanía suelen ligarse a la noción de la expulsión de la diferencia (Butler y Spivak, 2009). En este sentido, el entonces candidato a gobernador Gerardo Morales capitalizó la efervescencia de la ciudadanía y acabó por ganar las elecciones provinciales con el 58% de los votos, lo que implicó más de 20 puntos de distancia con respecto al binomio del justicialismo, Fellner-Jenefes.

En diciembre, la Tupac Amaru y la red de organizaciones sociales locales —que reunía a otras 27 organizaciones— llevaron a cabo un acampe frente a la casa de gobierno para abrir el diálogo con el gobernador en busca de la continuidad de proyectos y programas productivos, en el marco del cambio de poder político en el ejecutivo. El acampe llevado adelante desde diciembre de 2015 no era algo ajeno o novedoso, ni a los militantes de la Tupac Amaru, ni al resto de la ciudadanía. Por el contrario, resultaba un repertorio de protesta habitual para la Tupac y otras organizaciones cada fin de año. Implicaba un modo de asegurar un refuerzo económico, y la continuidad de los programas productivos y de asistencia social. Sin embargo, lo que sí resultó radical y disruptivo fue lo que el nuevo gobierno provincial reglamentó el 12 de enero de 2016 con el Decreto N° 403-G:

Dispónese que aquellas personas y organizaciones que a partir de la 0 hora del día 14 de Enero de 2016 sigan realizando la toma y acampe en el denominado “el Paseo de la Bandera” área que comprende Plaza Belgrano y adyacencias estarán excluidos de la aplicación de los planes y programas que se aprueban y ratifican en el presente Decreto Acuerdo. Asimismo estarán excluidos de todo tipo de beneficio o Plan social, ad-

judicación de lote o vivienda, y/o plan o programa de viviendas, núcleos húmedos y demás obras a realizar por cooperativas u Organizaciones Sociales por parte del Gobierno de la Provincia sean estos financiados con recursos Provinciales o Nacionales (Decreto pcial. 403-G/2016).

Este decreto reforzó otro previamente aprobado (N° 195-2015) que obligaba a las cooperativas a empadronarse en un nuevo sistema provincial. Ambos decretos aludían a que los destinatarios de los beneficios estatales eran utilizados como “meros instrumentos de presión” por organizaciones “para gubernamentales”. Se estableció además en el decreto de 2016 que la protesta pacífica en curso suponía un “ejercicio abusivo de derechos” liderado por Milagro Sala, y que la intención de las medidas gubernamentales tenía que ver con “liberar a aquellas personas y familias que fueron utilizadas como rehenes del viejo sistema”.

En el artículo 4 de este decreto se dispuso la suspensión de la personería jurídica para la Tupac Amaru y otras organizaciones presentes en el acampe hasta el ultimátum. Se dispuso también la detención de Sala el 12 de enero, con la carátula penal de “Sedición e instigación a cometer delito”, y la falta contravencional de “Ocupación del espacio público, alteración de orden y obstrucción del tráfico”. El acampe continuó por unas semanas más después de su detención hasta ser definitivamente levantado el 2 de febrero de 2016.

A partir de ese punto, una escalada de denuncias alimenta el abanico de sentidos locales acerca del mal social que supuso Sala para Jujuy. Es acusada en más de diez causas de Fraude y Asociación Ilícita, Lesiones Graves, Daño Agravado y Amenaza, Daño a la Propiedad Pública, Homicidio en tentativa, y Tentativa de Privación de la Libertad.<sup>6</sup> Se le llevaron adelante cinco juicios penales y uno contravencional. Dos días antes de que se cumplieran tres años de prisión preventiva, fue condenada a trece años de prisión por la causa “Pibes Villeros”. Esta condena se encuentra en instancia de apelación. Además, tiene una condena por tres años en suspenso por daño a la propiedad y dos años de prisión efectiva por amenazas. En febrero de 2021, la Corte Suprema de la Nación dejó firme una condena de dos años por amenazar a efectivos policiales. Fue absuelta en otras causas por amenazas, inducción a cometer el delito de amenaza, lesiones graves, tentativa de homicidio y tentativa de privación a la libertad.

Dado el procedimiento por el cual se llevó a cabo su detención preventiva – en el marco de una protesta de acampe pacífico–, así como el opaco accionar judicial posterior, se sucedieron rápidamente los pronunciamientos y solicitudes internacionales para hacer notar la arbitrariedad de su detención, la ausencia de debido proceso en el caso y las vejaciones en el trato por parte del sistema carcelario. Entre distintos tipos de pedidos y solidaridades a nivel global se destacan: Amnistía Internacional, Humans Rights Watch, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Grupo de Detenciones Arbitrarias de la Organización de las Naciones Unidas. Entre ellas, la CIDH le otorgó una medida cautelar, al considerar que se encuentra en una situación de gravedad y urgencia. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó que se procuren medidas de

protección para garantizar la vida y la integridad de la líder. Esto ha sido ratificado por la Corte Suprema de Justicia. Diversos organismos veedores de los Derechos Humanos han hecho notar la falta de autonomía del poder judicial provincial y han alertado acerca de las distintas flagrancias de su proceso. Recién hacia fines de 2017 se le concedió la prisión domiciliaria, pero se fijó como domicilio una casa a 30 kilómetros de su domicilio real, en la cual se encontraba custodiada de manera permanente por efectivos policiales y de gendarmería. Ante reiterados pedidos, exactamente un año después la trasladaron a su domicilio real. Para mediados de 2021, aún se encuentra en prisión domiciliaria.

Más allá de estos reclamos en el plano nacional e internacional, la asunción del nuevo gobierno, el acampe, las medidas del poder ejecutivo, y las ejecuciones del poder judicial franquearon el panorama local para un giro rotundo en la historia reciente:

- El empadronamiento de cooperativas devino en un escenario de fragmentación del colectivo, dado que se restringió casi hasta su desaparición la distribución previa de programas y proyectos productivos. Este empadronamiento también sentó las bases para una fractura de la masa que previamente se disponía como un claro interlocutor en la negociación. La red de organizaciones sociales –que englobaba la franja más importante de cooperativistas– quedó prácticamente desmantelada, y fragmentada entre aquellos líderes que adhieren al gobierno de Morales y aquellos que no.

- La quita de la personería jurídica eliminó la posibilidad de acceso a programas que viabilizaban recursos específicamente a través de la organización Tupac Amaru, y además privó del sostenimiento en la gestión de los centros de salud y los cuatro establecimientos educativos fundados por la organización. El Decreto de enero de 2016 fue ratificado en la medida cautelar C-60515/16, cuatro meses después. Los centros de salud fueron cerrados, y a las escuelas y colegios fundados por la organización se les quitó su carácter de gestión comunitaria, con lo cual pasaron a la órbita del Estado provincial y sus nombres fueron modificados. El edificio central de la organización, que continuó en funcionamiento de manera autogestionada, fue eventualmente expropiado por el Estado provincial.

- La detención preventiva de Milagro Sala fue y es sostenida mediante el argumento de que entorpecería las averiguaciones de causas futuras, en un manifiesto proceso de investigación penal prospectiva. En este marco de indagación, se originó una persecución sistemática contra distintos líderes territoriales, muchos de los cuales fueron detenidos por largos períodos en comisarías. En el proceso, se llevaron a cabo redadas y allanamientos masivos entre las viviendas de militantes y familiares de militantes.

Mientras esto aconteció, también se sucedieron durante los dos años posteriores a la detención una serie de saqueos y vandalizaciones sobre la totalidad de los edificios y las obras construidas por la organización. Los militantes fueron contrapuestos como víctimas y cómplices en la renovada escena, compelidos a denunciar, ser denunciados o convocados al silencio, desmoralizados hasta ser sombra espectral de lo que fueron. Como contracara, se impuso un clima de renovación y refundación en el conjunto de la provincia.

## **La restauración de “la unión, la paz y el trabajo”**

La construcción de un gran otro como estrategia populista promovida por parte de Morales ha permitido a lo largo de estos años construir un consenso local en torno a la necesidad de sostener un régimen de convivencia asentado en el sosiego de la eliminación del mal interno. La campaña que llevó a Morales al gobierno sostuvo el eslogan “Jujuy, unión, paz y trabajo”.<sup>7</sup> Esta fórmula inicial subsume en sí un compendio de sentidos por oposición a ese “mal interno” previo: conflictivo, violento y de la desidia. Al respecto, Villanueva (2017) analiza los discursos de campaña de Morales y los de su primera gestión de gobierno de la provincia como una misma unidad discursiva dispuesta a la formación provincial de alteridad para la exclusión por oposición negativa de la Tupac Amaru. La campaña más reciente –en 2019–, desdoblada entre la nacional y la provincial, desplegó para la elección nacional los eslóganes “Cuidemos el Jujuy que hoy tenemos”<sup>8</sup> y “Cuidemos el Jujuy que logramos”.<sup>9</sup> Mientras tanto, en la provincial se optó por “Sigamos transformando Jujuy”<sup>10</sup> y “Tenemos rumbo, tenemos futuro”<sup>11</sup>, también con la reiterada consigna de “Logramos recuperar la paz que tanto nos caracterizó”. En estas últimas elecciones, Morales resultó ganador con el 43%, y redujo 15 puntos su afluente de votos respecto de la elección de 2015. En las nacionales, en Jujuy se impuso el peronismo por un 46%, frente al 41% obtenido por Mauricio Macri.

Más allá de la intervención de organismos internacionales oficiales, las muestras de apoyo han determinado reacciones de las más impensadas entre la población local. Valgan como ejemplos el escándalo que se desató contra el Papa Francisco –en una provincia fundamentalmente católica–, y la irritación contra personajes políticos, artísticos, intelectuales, clericales, y de los derechos humanos, quienes han llegado a ser declarados personas no gratas. Lo cierto es que su situación de detención ha marcado una divisoria de aguas entre aquello que acontece en Jujuy, y lo que aparentemente solo se arguye entre aquellos que resultan ajenos al contexto local.

Una amalgama de afecciones contra la líder, y el colectivo en su conjunto, operó como evidente hastío repartido entre actores de la más diversa índole, quienes se sintieron manifiestamente perturbados o afectados de una u otra manera por la organización. No es casual que, durante todo el período posterior a su detención, el campo popular local se haya fragmentado. Esto se produjo, en parte, por la partición de la Red de organizaciones sociales, entre las que se realinearon con el nuevo Gobierno y aquellas que se sostuvieron como movimientos de resistencia política al poder tradicional. Por otro lado, también se observó una notable división entre los sindicatos, los movimientos de Derechos Humanos y los colectivos feministas. La ruptura, en este plano, se dio entre aquellos que consideraron necesario abogar por un procedimiento de justicia justo sobre Sala y las demás detenidas, y aquellos que optaron por obviar o desmerecer la demanda como propia. Se ha hecho manifiesto un ánimo local donde predomina la complacencia con la estrategia quirúrgica de Morales para dismantelar una red multitudinaria que operó como contrapeso de poder local a lo largo de casi dos décadas.

Esta estrategia, llevada adelante desde enero de 2016, se sostuvo fogueada a lo largo de los meses y años subsiguientes por imágenes que reúnen exhibiciones fulgurantes de la líder siendo trasladada de un lugar a otro, en operativos descomunales que paralizan la ciudad. También contuvo muestras de su carácter indómito frente a autoridades judiciales, e imágenes minúsculas tomadas a distancia de su confinamiento en el penal de Alto Comedero o con drones desde arriba de su domicilio en barrio Cuyaya.

Entre la mostración y la exhibición de cuerpos detenidos hay un gesto de exacerbación del poderío por parte de un renovado sistema burocrático –en todos sus términos: judicial, ejecutivo y legislativo– que ha logrado obnubilar y satisfacer, así como regular y neutralizar históricos altibajos sociopolíticos en una provincia relegada. El transcurso de estos años ha capitalizado una actualización estratégica del ejercicio de poder madurada desde los poderes mediáticos y estatales. Ha conseguido judicializar la política y moralizar lo político.

Desterrar a Milagro Sala, en definitiva, ha sido una promesa electoral cumplida. Descarnarla públicamente, por otro lado, cumple con deseos más inexplicados. En esta liminaridad deseante, la avidez pública entre el vilipendio y el destierro es solo el sostenimiento de un proceso de décadas que la Tupac Amaru vino a catalizar.

Este proceso no es ajeno a situaciones históricas previas, en las que un nuevo sistema de poder apeló al movimiento peronista jujeño con un énfasis moralizador, por el cual se le atribuyó un carácter inmoral en términos acontecimentales. Castillo (2016) lo pone en estos términos al aludir a la Revolución Libertadora en Jujuy. La actualización de este encadenamiento de sentidos por oposición permite la apropiación de la transparencia como símbolo opuesto a un adversario caracterizado en cada faceta visible como corrupto.

Asistimos a un quiebre de los lazos a través de los cuales construir una convivencia política devastada por la noción de la corrupción. Hay una captura de los lenguajes que expresan lo político, que hace que el debate social quede apresado en términos de espectáculo y de espectadores. Lo que resulta más trágico es la evidencia de que, frente a una agenda colectiva que se desarrolló en torno de una lucha por el reparto, las revulsiones apelaron al estigma como método al alcance de la mano en una época con nuevas vías para las afecciones.

Metonimias, como los bolsos, que sujetan toda una estructura de la imaginación social, que en definitiva resultarían improbables y anecdóticas, son el sostén representacional de un poder político que, en la asignación distributiva de las imágenes locales, expone en todas sus formas a sujetos en adelante enjuiciables y condenables. En este sentido, entendemos que resultan “expuestos por el hecho de estar amenazados, justamente, en su representación –política, estética– e incluso [...] en su existencia misma” (Didi-Huberman, 2014: 11). Por ello, no existe acontecimiento de lo colectivo contemporáneo que vincule a Sala y a los movimientos sociales locales por fuera de un juego entre la exposición visual de los cuerpos y la desigual distribución del derecho a la imagen, entre la imposibilidad del acceso a la palabra pública y la injuria como método de narración admisible. La injuria en

base al ruido público es quizás el sostén más grueso de la construcción de villanos en esta ciudad media que es San Salvador de Jujuy. La posibilidad de acceso al relato por intermediaciones –un amigo, un familiar, un vecino– ha dado lugar al más diverso anecdotario de lo abyecto. Estas lógicas de la injuria como parte de la espectacularización de lo público han propiciado que, en su interior, lo político se dirima en términos ajenos a las lógicas del reparto y la reparación, y que apelen a la mitificación de los personajes, el vínculo y las prácticas.

### **Tupaqueros, después**

Existía una amplia expectativa de imbuir de atributos negativos a una multitud más comúnmente caracterizada desde afuera que aunada desde adentro. Hemos presenciado centenares de imágenes abarrotadas de muchedumbres en rituales festivos, como hordas arrebatadas, con cánticos de cancha, que en definitiva terminaron por cargar de una caracterización impersonal al conjunto de sujetos involucrados activamente en el movimiento político. En el presente, lo que termina por comunalizarlos es la exposición y la ligazón basadas en el escarnio público.

En términos históricos, se ha comparado y definido a los militantes de la Tupac como un batallón militar, como esclavos o como ovejas (Gaona, 2017). Cualquiera de estas expresiones ha procurado resaltar la falta de agencia individual y colectiva por parte de los militantes. Aún más allá, se les ha atribuido, con cada una de estas lecturas sobre las masas, la incapacidad de libertad: el carácter de unidades militarizadas sometidas a un comando de liderazgo, el mote del sometimiento a ser propiedad de alguien más, o la calificación de un ganado que se mueve en manada dirigida. No es novedosa la subestimación hacia los sectores populares movilizados, ni la estigmatización por la vía de la peligrosidad en el conjunto. Las traducciones más comunes se encuentran en las lecturas del clientelismo, las típicas expresiones alusivas a la transacción material por la presencia movilizada, o el despertar de los pánicos y la turbación, o bien la respuesta represiva hacia la acción colectiva.

En el caso de la Tupac, lo que sí se ha señalado de manera más plausible, en la construcción social de estos sentidos, es el foco que se pone sobre la figura de Milagro en términos del liderazgo de esa supuesta militarización o conducción guiada hacia la violencia. No es, en muchos de estos eslabones de percepción y de sentido, mera metonimia del carácter violento colectivo, sino que se ha elaborado su accionar como instigadora inmediata del envilecimiento popular.

Las narrativas gubernamentales y mediáticas locales posteriores al encarcelamiento de Milagro tiñeron esta ausencia de agencia de una actualización paternalista, por la cual no todos los militantes de la Tupac habrían sido responsables de las acciones criminales alegadas a Sala, sino que, más bien, serían otras de sus víctimas. El Decreto provincial N° 403-G/16 proclamaba con decisión estar “reparando las situaciones de injusticia, ilegalidad y desigualdad, liberando a aquellas personas y familias que fueron utilizadas como rehenes del viejo sistema”.

Una renovada retórica salvacionista consiguió, a la vez, reposicionar a mujeres y varones como víctimas sometidas, sin poder de decisión e involuntariamente vin-

culadas a una mujer que dispuso de ellos y los expuso a situaciones de violencia (Tabbush y Gaona, 2017). A la vez, se personificó en una única mujer, y en un sistema durante un período acotado, la raíz del conjunto de problemáticas materiales y sociales que se sostienen con vigencia histórica como parte del vínculo desigual local. Esta modalidad del discurso, que apela a salvarlos de ella, es la forma que toma el reordenamiento del sistema de reparto material, el desconocimiento sobre las formas previas de construcción de poder popular, y la disolución de los vehículos que aseguraron recursos para el sostenimiento de diversas economías populares territoriales.

Más aún, el gobierno provincial se ubicó como “garante” de la “protección” de los jujeños en su conjunto, frente a todos aquellos que atacaron la tranquilidad y la paz obtenidas en su resguardo. Así, desde el poder ejecutivo se ostentó desestimar cualquier tipo de actuación o intervención de organismos nacionales e internacionales que cuestionaran los procedimientos del poder judicial local.<sup>12</sup>

Más allá de lo judicial, a nivel productivo, parte de los recursos locales de justificación por contraste, el gobierno provincial alega que las prácticas de manejo de los recursos –más cercanas a la economía popular e informal– son claramente resultado de un sistema manchado. La combinación de prácticas de reciprocidad para la utilidad colectiva resultó fácilmente denunciabile por ser poco procedimental y aséptica. En cambio, en el nuevo régimen administrativo convergen la transparencia como eslogan y la técnica –empresarial– como motor para presentar cierta asepsia gubernamental de camino al progreso y la transformación.<sup>13</sup> Ambas estrategias anunciadas, la transparencia y la conducta empresarial, consiguen imponer –retomar–, como andarivel lógico de la producción local estatal para el fin social, la privatización como desposesión, la anulación de la posesión colectiva y el borramiento del sujeto productor de su entorno.

Esta sinergia encarada por una buena parte de la población local se sostiene, además, por dos frentes: señala la contraproducción de la población movilizada respecto de los objetivos ciudadanos, y, con ello, desvanece las responsabilidades sociales, tanto por la vida de la dirigente, así como la responsabilidad actual sobre el colectivo post-Tupac en su conjunto. En ese sentido, se trata de un colectivo que, si tiene algún punto de encuentro, tiene más que ver con la reunión de experiencias excluyentes comunes, en un proceso por el cual sucesivas generaciones han sido alterizadas, replegadas y limitadas en términos de acceso institucional y de pertenencia.

Uno de los discursos más reiterados en el entorno jujeño alega que la ausencia de masividad, y el sostenido declive en el número de personas que acompañaron cada una de las instancias del enjuiciamiento de Sala y las demás personas detenidas, dan cuenta de su condición previa de cautivos de un régimen. Lo que es más, señalan que son sobre todo foráneos quienes sostienen la militancia y el acompañamiento emocional de la dirigente, “siendo cómplices silentes de una violencia jamás sentida ni vivida en esta patria chica, el patoterismo como forma de reducción de la voluntad individual, [...] y la opresión de un pueblo desvalido que jamás tuvo ni Justicia a quien acudir” (Agostini, 2016).

La pauta local ha establecido que solo la experiencia en apariencia directa sobre lo que supuso el fenómeno de la Tupac y de Milagro comprende el estatuto necesario para el discernimiento de lo que aconteció dentro y fuera del movimiento, y de lo que se experimenta en el presente. Esta ausencia de masividad es cierta. A estas alturas, son reconocidos el puñado de jujeños que continúa asistiendo a convocatorias en las afueras de juzgados, a reuniones vinculadas a los comités por la liberación de Milagro, o a manifestaciones públicas similares. El tiempo que pasó ha determinado un cambio pronunciado para la vida de decenas de miles de personas, muchas veces esquivadas de la mirada externa.

### **Morales y una forma de populismo**

Como hemos establecido hasta este punto, al nivel de los discursos de circulación pública, en Jujuy opera un recurso por el cual Milagro Sala y kirchnerismo suponen metonimias de “populismo” y “corrupción” para ambos, y de “violencia” para el caso de la líder barrial. Existe un último elemento del análisis que puede funcionar como síntesis de las lógicas que maceraron las precondiciones por las cuales cobraron pleno sentido y justificación tanto la detención de Milagro, como la desarticulación del movimiento y la reconstitución de la vida pública jujeña postelecciones.

Frente a la clásica correspondencia establecida entre aquello que se define como populista y las atribuciones de irracionalidad a las masas definidas como tales, resulta interesante encauzar un pasaje analítico de aquel mote establecido para Milagro Sala, para la Tupac y para el kirchnerismo en su conjunto. En ese sentido, apuntamos a la consideración de la construcción de un liderazgo, de una racionalidad y de un modelo explicativo de los acontecimientos como una afirmación populista por parte de Morales y del movimiento que lo estableció como figura preponderante de la mentada refundación convivencial jujeña. En este punto, introducimos un pasaje analítico acerca de las expresiones que definen a algo como populista por una característica económica –administraciones de recursos cuestionables– y/o una característica moral –un acercamiento meramente emocional fuera de las racionalidades políticas clásicas–<sup>14</sup> y nos adentramos en la comprensión de las lógicas populistas en clave afirmativa de lo político como discurso y práctica.

Más allá de la configuración antagónica clara entre los dos polos que hemos descripto hasta este punto del ensayo, reponemos la vaguedad amplia que permite subsumir toda una serie de particularidades –de diferencia negativa– en el conjunto de articulaciones de sentido reunidas en –a falta de una mejor expresión– los significantes “Milagro Sala”, “Tupac Amaru” y “tupaqueros”. Esta operación discursiva es un pasaje común a las conformaciones populares que retoman una serie de significantes lo suficientemente amplios como para que condensen en sí todo un campo antagónico.

La diseminación de afecciones que ha generado en la escena pública –en la expansiva mediática, en el rumor urbano, en el boca a boca por años– y política –en las alianzas y rompimientos con líderes tradicionales justicialistas y de otras fuer-

zas, en la presencia en distintas instituciones estatales, entre el gremialismo, entre los movimientos de Derechos Humanos y de la sociedad civil— estableció un claro piso de “daños”, por el cual un malestar generalizado fue otra de las condiciones que permitió formular una constelación de frentes y actores coherente contra un mal individualizado, identificado con claridad: Milagro.

La modulación discursiva local encontró, además de este tipo de acometidas sobre actores relevantes, una manera de narrar los años del proceso hegemónico de la Tupac (Gaona, 2017) como un desvío moral y de valores respecto de una historia jujeña en común. Balceda (2015) establece a través del análisis crítico discursivo la manera en que las noticias de los portales digitales jujeños conforman nominaciones comunes esenciales, mediante las cuales señalan tajantemente a Milagro Sala y a los militantes de la Tupac Amaru como ajenos, opuestos a la población jujeña en tanto grupo homogéneo. Álvarez Carreras, Romero y Tabera (2019) rastrean en un análisis mediático los refuerzos y las actualizaciones de sentido de “lo jujeño” como un actor homogéneo singular frente a un “otro” identificado específicamente en la figura de Milagro —ya detenida—, y a “otros”, que corresponderían a los organismos de Derechos Humanos y a las personas “extranjeras” a la patria chica jujeña. Villanueva (2017), en un análisis de *spots* de campaña y de gobierno, demarca la formación de la Tupac como alteridad interna. García Vargas *et al.* (e. p.), complementariamente, analizan cómo los medios televisivos jujeños, durante 2016, en tanto conductores de opinión local, establecieron características de enunciación adversativas permanentes en la focalización “kirchnerismo”. Así, la configuración resonante —mediática, partidaria, institucional y en el ámbito de las redes sociales— que contrapone sujetos sociales claros ubica a Milagro como la persona que contrarió los elementos característicos tradicionales y las potencialidades del pueblo jujeño de manera retrospectiva y performativa: la tranquilidad de su gente, la apacibilidad de la ciudad, el orden local de circulación, de trabajo, de libertad.

La serie de afecciones que absorbe la figura de Milagro, como particularidad, toma la forma clásica descrita por Laclau (2005) de la representación de una totalidad inconmensurable. Esta es la clave que habilitó en un momento dado la conformación de un sujeto común. Como parte de esta conformación contingente de unidad se manifestaron, como hemos visto, dos vías que hacen a los mecanismos de sinergia de los procesos populistas. Uno tiene que ver con la radicalización discursiva (Casullo, 2019) y otro tiene que ver con la nominalización del movimiento en un líder (Laclau, 2005). Gerardo Morales logró hacer concurrentes ambos elementos en la figura que él representa.

Morales tensiona permanentemente en su discurso las situaciones de injusticia que él reconoce sobre el pueblo jujeño, perpetradas tanto por el kirchnerismo en su conjunto, como por Sala. A su vez, incorpora la figura de los sujetos oprimidos por sistemas clientelares— los militantes de organizaciones—, además de recalcar que el conjunto de la población provincial se encuentra bajo el flagelo de la turbación provocada por la líder. Por último, fundamentalmente se ubica a sí mismo como el único capaz de “eliminar” el mal interno identificado de manera tan clara. Se trata del paternalismo salvacionista del que hemos hablado.

Su rol como refundador de la paz social en la provincia ha sido la línea guía no solo de sus campañas políticas, sino del conjunto de su gestión gubernamental, en tanto recurso retórico que ha justificado muchas de las medidas que conllevaron desdibujamientos institucionales claros de las esferas de poderes del Estado. Además, su rol como refundador halló en la constante reconfirmación de la detención de Milagro la piedra angular de su Gobierno, con un cimiento de relativo consenso a lo largo de dos mandatos.

Su promesa de eliminación o erradicación del mal interno ha logrado entrecruzar la sustracción de la líder de la vida política, la mostración pública espectacular del proceso por el cual se la erradica del plano jujeño, y el sostenimiento vívido del riesgo que supone su libertad para el resto de los coprovincianos. En definitiva, esta promesa de erradicación resulta en alguna medida incumplible en tanto es parte fundante del sostén retórico significativo que le dio forma originaria.

Algunas de las versiones más simplificadas del acercamiento a los fenómenos populistas suelen atribuirle un peso de gran envergadura a los liderazgos carismáticos. Más allá de que esta característica podría ser explorable en la figura de Morales, no observamos en este rasgo un elemento descriptivo de importancia en la conformación populista del proceso en curso. Más bien, podemos considerar la función ontológica sobre la cual se explica la representación de la articulación populista en Jujuy: la serie de sentidos que ubican a esta altura a Milagro Sala y a Gerardo Morales como parte de una misma elaboración significativa. Morales parcialmente representa la sustracción de Milagro Sala de la vida pública jujeña. Es en esa medida que Morales existe y es el horizonte representacional contingente del liderazgo en la provincia.

## **Conclusiones**

Este trabajo tuvo la intención de transitar críticamente los sustentos de sentidos sociales que rodean el caso de la detención de Milagro Sala y, con ello, el desmantelamiento de la organización Tupac Amaru y parte fuerte del consenso generalizado de apoyo al Gobierno de Gerardo Morales. Partimos de observar el modo en el que se fue gestó paulatinamente una diseminación de la afección social hacia la organización y su líder. Consideramos que estos “climas discursivos” son componentes difusos, pero omnipresentes en la voz pública, que operan como una modulación de la doxa que atraviesa el conjunto de lo decible durante determinado momento.

Hemos recorrido analíticamente los márgenes entre los cuales se fue caracterizó lo dicho y lo imaginable en torno a la Tupac Amaru y a su líder, sobre todo en un registro discursivo basado en las emociones, las afecciones y el dramatismo. El intercambio simbólico e interaccional entre los distintos sectores sociales, culturales y políticos de Jujuy y la organización terminó por procurar una acumulación discursiva como afección diseminada. Así, un amplio arco de actores, instituciones y movimientos sostuvieron, acrecentaron y reforzaron estas precondiciones sensibles.

Las tácticas de visibilización del conflicto por parte de la red de organizaciones sociales y la Tupac Amaru sintetizaron al movimiento social como “el conflicto”

en sí mismo. Esto llevó a un proceso hegemónico de los discursos, mediante el cual se instaló una necesidad de reconstruir consensos y paz social a partir de la eliminación de los antagonismos. Esta “refundación convivencial” fue la carta más utilizada en una escalada por parte de actores y fuerzas políticas que decantaron en el acceso al poder provincial de la mano de Morales. En cierta medida, se borraron las categorías organizadoras del pensamiento más vinculadas con las condiciones realmente estructurantes de lo social –la desigualdad de clase, los sectores relegados, las minorías históricamente oprimidas– y se reemplazaron por lo manifiesto más inmediato como demostración del origen de los males sociales. De esta manera, pudimos observar cómo la modulación dóxica se asentó, y asumió que la base democrática local dependía de la eliminación del mal interno previo.

Esta versión de lo que se dispuso como lógica para la relación democrática local llevó a fragmentaciones en el campo popular, debido a la imposibilidad de corrimiento de los términos en los cuales se libraron buena parte de las discusiones. La eclipsante preponderancia de la figura de Milagro Sala hace difícil franquear debates políticos respecto de la continuidad de dicho campo popular. En cambio, los eslabones de percepción sobre las multitudes reavivaron retóricas salvacionistas y paternalistas para alejarse de una figura que, supuestamente, envileció los rumbos de miles de militantes.

La capitalización más clara de la diseminación de las afecciones establecida en la instancia previa por la figura de Sala fue la que terminó por constituir a Morales como el líder necesario para su erradicación (una erradicación basada en la mostración sostenida de su punición). Propusimos, en una síntesis de muchos de los aspectos planteados en el artículo, una interpretación en clave populista de la configuración representativa del gobernador.

Más allá de esto, establecimos que la amalgama hermenéutica moldeada a lo largo de dos décadas justifica el proceso en curso, de castigo y sustracción para Milagro, de malestar generalizado contra los sectores movilizadas en los planos gremial y político. Esta combinación ubicó al conjunto de la Tupac Amaru y de Milagro Sala en un juego entre la exposición visual de los cuerpos y la desigual distribución del derecho a la imagen; entre la imposibilidad del acceso a la palabra pública y la injuria como método de narración admisible; entre la espectacularización del castigo sobre el individuo y el reordenamiento sinérgico de las asimetrías.

## Referencias

1. Esta modalidad etnográfica organiza las trayectorias de construcción de los datos discursivos y de observación de modo tal de seguir, a la vez que las formaciones culturales en múltiples espacios, el hilo conductor del sistema en el que se enmarcan. Esto se da por medio de asociaciones y conexiones entre elementos, sitios y materialidades que hacen al rastreo empírico del fenómeno cultural que se busca analizar.
2. Puntualmente, las redes sociales utilizadas para el relevamiento fueron dos: Twitter y Facebook. En Twitter, el monitoreo fue llevado adelante en un seguimiento establecido de acuerdo con palabras clave a través de la plataforma Tweetdeck entre 2013 y 2016, durante períodos de escalada de interés en la esfera pública vinculados tanto al accionar de la Tupac Amaru, como al estado de situación de

detención y procesal de Milagro Sala. En Facebook, por su parte, se realizó un seguimiento de perfiles institucionales y de políticos relevantes entre 2015 y 2019.

3. El estudio etnográfico del caso se inició en 2008 y se prosiguió hasta 2019, de acuerdo con distintas preguntas de investigación sobre la elaboración de un mismo objeto de estudio. Las ramificaciones temáticas y de problemas han variado en función del seguimiento del fenómeno cultural amplio que supuso y supone la organización Tupac Amaru para el contexto cultural jujeño y para la comprensión de los movimientos sociales latinoamericanos en el siglo XXI.

4. Gobernadores de la región y políticos de un amplio arco representacional, así como periodistas y comunicadores nacionales, han difundido largamente esta idea.

5. La organización reunió a decenas de miles de personas que trabajaban y/o militaban de manera sostenida a lo largo de unos quince años. A partir de la administración de recursos desde la órbita nacional, la Tupac generó un sistema de empleo cooperativizado para la construcción de alrededor de ocho mil viviendas, diversos centros de salud –de atención primaria y de más alta complejidad–, centros educativos iniciales, primarios, secundarios y terciarios, fábricas, centros culturales, decenas de piletas, parques recreativos, e inclusive un templo indígena. Con esto, proveyó de acceso al trabajo remunerado, la salud, la educación y la vivienda a miles de familias en la capital provincial y muchas ciudades del interior. Con el crecimiento exponencial, también incursionó en la política tradicional a partir del Frente Unidos y Organizados, el cual sumó 70 mil afiliados en los primeros meses de gestación del partido (2012) y consiguió bancas provinciales y municipales en el transcurso de dos elecciones (2013 y 2015).

6. Expedientes de las causas federales y provinciales: 127.785/2015; 129.652/2016; 131.072/2016; 18.487/2016; 74.000.120/2011; 86.175/2014; 552/2009; 398/2011; 2.990/2012.

7. Esta consigna, presente desde la campaña (Frente Cambia Jujuy [s. f.]), fue después utilizada como consigna oficial del Gobierno de la Provincia desde diciembre de 2015 hasta el presente (Morales, 11 de diciembre de 2015). Fue también añadida en el isologotipo de la firma provincial. En su discurso de asunción, Morales afirmó: “Para nosotros son los desafíos que seguramente nos van a permitir encontrar un futuro mejor, prosperidad en nuestra querida provincia y la consigna de nuestro gobierno va a ser ‘Unión, Paz y Trabajo’. No venimos a dividir, venimos a unir; no venimos a perseguir ni a violentar, venimos a garantizar la paz y a luchar por la paz; no venimos a quitar nada a nadie, venimos a garantizar derechos, a garantizar el respeto y la dignidad a cada uno y a cada una de las jujeñas”.

8. Morales (2019).

9. Sendra (2019); Prensa UCR Jujuy (2019).

10. Morales (2019); Aguiar (2019).

11. El Tribuno de Jujuy (2019).

12. En enero de 2020, se difundieron audios en los que el Superior Tribunal de Justicia la provincia, Pablo Baca, afirmaba que “Milagro [Sala] está presa porque ese bendito tribunal entiende que si ella está suelta es un peligro para el gobierno; no por sus delitos, sino para que no tengamos que volver al quilombo permanente, a los cortes, a la quema de gomas”. A raíz de estos audios se le inició un juicio político. En febrero, Guillermo Snopek, diputado nacional por Jujuy, presentó un proyecto de ley para la intervención federal sobre el Poder Judicial jujeño, apelando a una “connivencia absoluta” entre los poderes estatales provinciales. En marzo, el gobernador Morales, frente a esta escalada en su contra, convocó una marcha multitudinaria contra la intervención de la justicia bajo la consigna “Jujuy no se toca”, y declaró: “antes de indultar a Milagro Sala que me peguen un tiro en la cabeza”. En el mismo mes, Pablo Baca renunció a su cargo luego de ser acusado de violación.

13. Estas imágenes son las más presentes entre los *spots* de campaña referidos en la mención de los eslóganes escogidos.

14. Ambas, la versión económica y la moral, suelen ser las utilizadas por el gobernador, por el partido de la UCR, y por el frente Cambiemos a nivel provincial y nacional para describir las operatorias previas.

## Bibliografía

Álvarez Carrera, M. J., Romero, A. y Tabera, A. (2019). 2 chamanes, un cura y 125 asistencias

- psicológicas. Construcción y refuerzo de sentido desde la prensa local: Milagro Sala. *Viator*, 5, 58-101. <http://revista.fhycs.unju.edu.ar/revistaviator/index.php/viator/article/view/59>
- Angenot, M. (2010). *El discurso social. Los límites históricos de lo pensable y lo decible*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Avilés, M. L. y Gurruchaga, N. (2018). *La construcción de representaciones mediáticas en torno a Milagro Sala en los programas de televisión tipo Magazine-político. Un análisis desde la comunicación, el género y la interseccionalidad* [Tesis de grado]. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. [https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/10931/avilesygurruchaga-representacionesmediaticasmilagrosalas.pdf](https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/10931/avilesygurruchaga-representacionesmediaticasmilagrosalas.pdf)
- Balceda, S. (2015). Imagen institucional: análisis crítico del discurso de noticias en los medios jujeños sobre la organización barrial Tupac Amaru. *Question*, 1(47), 473-489. <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/2572>
- Battezzati, S. (2014). La Tupac Amaru: movilización, organización interna y alianza con el kirchnerismo (2003-2011). *Población y sociedad*, 21(1), 5-31. <https://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/pys/article/view/1879>
- Butler, J. y Spivak, G. (2009). *¿Quién le canta al Estado-Nación? Lenguaje, política y pertenencia*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Castillo, F. (2016). La represión antiperonista y su justificación en Jujuy en tiempos de la Revolución Libertadora. *Páginas*, 8(16), 82-98. <https://revistapaginas.unr.edu.ar/index.php/RevPaginas/article/view/212>
- Casullo, M. E. (2019). *¿Por qué funciona el populismo?: El discurso que sabe construir explicaciones convincentes de un mundo en crisis*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Didi-Huberman, G. (2014). *Pueblos expuestos, pueblos figurantes*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Gaona, M. (2017). *Experiencia popular, ciudad e identidad en el noroeste argentino. La organización social Tupac Amaru*. Oxford, Inglaterra: Peter Lang Publishing.
- Gaona, M. y López, A. (2013). *Género, comunicación y cultura. En dos organizaciones sociales de San Salvador de Jujuy*. Jujuy, Argentina: Ediunju.
- García Vargas, A.; Gaona, M.; Chachagua, M. R. y Bergesio, L. (e. p.). Dinámicas generizadas y generizantes en telediarios de Jujuy: presentación de la emisora, tratamiento de fuentes y dinámicas de visibilización en pantallas (2016). En A. Cebrelli y C. Barrios (Eds.), *De la visibilidad al estigma. Representaciones mediáticas, telediarios y violencias en el Noroeste y Nordeste argentino*. Buenos Aires: Biblos.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Lipset, S. M. y Rokkan, S. (1967). Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An introduction. En S. M. Lipset y S. Rokkan (Eds.), *Party Systems and Voter Alignments* (pp. 1-64). Nueva York, Estados Unidos: Free Press.
- Lyotard, J. F. (1988). *La diferencia*. Barcelona, España: Gedisa.
- Marcus, G. (2001). Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal. *Alteridades*, 11(22), 111-127. <https://www.redalyc.org/pdf/747/74702209.pdf>
- Tabbush, C. y Caminotti, M. (2015). Tensiones entre igualdad de género y movimientos en la Argentina posneoliberal: acerca de la Organización Barrial Tupac Amaru (2003-2014). *Perfiles Latinoamericanos*, 23(46), 147-171. <https://perfilesla.flasco.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/518>
- Tabbush, C. y Caminotti, M. (2016). Emociones, movimientos y política en el Norte Argentino. Análisis de la primera disputa pública entre la dirigente Milagro Sala y el entonces senador Gerardo Morales. *Mora*, 22, 151-164. <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/mora/article/view/3941>
- Tabbush, C. y Gaona, M. (2017). Gender, Race and Politics in Contemporary Argentina: Understanding the Criminalization of Activist Milagro Sala, Leader of the Organización Barrial Tupac Amaru. *Feminist Studies*, 43(2), 314-147. <https://doi.org/10.15767/feministstudies.43.2.0314>
- Taborda, N. y González Pérez, C. (2011). Los mundos semióticos posibles de los actores externos de la organización barrial Tupac Amaru. *Cuadernos FHyCS-UNJu*, 39, 155-165. <http://revista.fhycs>

unju.edu.ar/revistacuadernos/index.php/cuadernos/article/view/12

Villanueva, F. (2017). Las representaciones sobre la organización Tupac Amaru en el discurso del Gobierno de Jujuy: alteridad y exclusión. *Actas digitales IX Jornadas de Periodismo y Comunicación JORPCOM*. San Salvador de Jujuy, Argentina. [https://comunicacionunju.files.wordpress.com/2017/12/libro-de-actas-digitales\\_version7-final.pdf](https://comunicacionunju.files.wordpress.com/2017/12/libro-de-actas-digitales_version7-final.pdf)

## Fuentes y notas citadas

Aguiar, Lisandro [@PrensaAguiar] (06 de junio de 2019). Terminó la #CaravanaRadical por el #centro de la ciudad y en minutos empieza el #CierreDeCampaña del #FrenteCambiaJujuy en la explanada de Casa de Gobierno. #Lista502 #GM2019 #ChuliJorge2019 #SigamosTransformandoJujuy #SigamosTransformandoLaCiudad [Tuit]. Twitter. <https://twitter.com/PrensaAguiar/status/1136769993348145152>

Agostini, R. (16 de febrero de 2016). Carta abierta a la Santa Iglesia Católica, al Papa Francisco y a Monseñor Jorge Lozano. *Jujuy Online Noticias*. <https://www.jujuyonlinenoticias.com.ar/politica/2016/2/16/carta-abierta-santa-iglesia-catolica-papa-francisco-monsenor-jorge-lozano-32725.html>

El Tribuno de Jujuy [El Tribuno de Jujuy] (09 de mayo 2019). Spot oficial de Gerardo Morales, candidato a gobernador por el Frente Cambia Jujuy [Video]. Youtube. [https://www.youtube.com/watch?v=xfR-A9eNNak&t=32s&ab\\_channel=ElTribunodeJujuy](https://www.youtube.com/watch?v=xfR-A9eNNak&t=32s&ab_channel=ElTribunodeJujuy)

Escuchá el audio completo de Milagro Sala insultando, agrediendo y hostigando a la policía (19 de octubre de 2017). *Jujuy Online Noticias*. <https://www.jujuyonlinenoticias.com.ar/justicia/2017/10/19/escucha-el-audio-completo-de-milagro-sala-insultando-agrediendo-hostigando-la-policia-46142.html>

Exclusivo de Jujuyonline: El video de las valijas de Milagro Sala (30 de abril de 2016). *Jujuy Online Noticias*. <https://www.jujuyonlinenoticias.com.ar/jujuy/2016/4/30/exclusivo-de-jujuyonline-el-video-de-las-valijas-de-milagro-sala-33602.html>

Frente Cambia Jujuy (s. f.). Consensos básicos. <https://cambiajujuy.com.ar/consensos.php>

Mirá el video de los insultos de Milagro Sala (12 de agosto de 2015). *El Tribuno de Jujuy*. <https://www.tribunodejujuy.com/salta/nota/2015-8-12-11-15-0-mira-el-video-de-los-insultos-de-milagro-sala>

Morales, Gerardo [GobernadorGerardoMorales] (11 de octubre de 2019). CUIDEMOS EL JUJUY QUE HOY TENEMOS. De cara a las elecciones del próximo 27 de octubre, acompañe a nuestros candidatos a Diputados Nacionales [posteo de Facebook]. Facebook. <https://www.facebook.com/GobernadorGerardoMorales/posts/10158886088260898/>

Morales, Gerardo [@GerardoMorales] (11 de diciembre de 2015). La consigna de nuestro gobierno será: unión, paz y trabajo. ¡Viva #Jujuy! <http://cambiajujuy.com.ar/info.php?id=289> [Tuit]. Twitter. <https://twitter.com/GerardoMorales/status/675149009951002625>

Morales, Gerardo [GobernadorGerardoMorales] (03 de junio de 2019). Continuemos juntos y Sigamos Transformando Jujuy. El próximo domingo tenés la oportunidad de elegir el destino de nuestra Provincia. Te [posteo de Facebook]. Facebook. <https://www.facebook.com/watch/?v=2345633925758396>

Morales, Gerardo [@GerardoMorales] (23 de septiembre de 2019). No permitamos que nuestra Provincia vuelva al pasado. Sigamos juntos, disfrutando de la paz y orgullosos de nuestra tierra. #SigamosTransformandoJujuy [Tuit]. Twitter. <https://twitter.com/GerardoMorales/status/1176125802162925568>

Prensa UCR Jujuy-Arg [@prensaucr] (27 de octubre 2019). CUIDEMOS EL JUJUY QUE LOGRAMOS @RizzottiColo @natysarapura diputados nacionales #JuntosPorElCambio Lista 502 #MacriPresidente [Tuit]. Twitter. <https://twitter.com/prensaucr/status/1188313354076672001>

Sendra, Rodrigo [dany.markez.39] (13 de octubre 2019). CUIDEMOS EL JUJUY QUE HOY LOGRAMOS [posteo de Facebook]. Facebook. <https://www.facebook.com/dany.markez.39/videos/2402369133416574/>

Tupac Amaru: un video releva cómo retiraron más de \$ 15 millones de un banco (19 de febrero de 2016). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/tupac-amaru-un-video-releva-como-retiraron-mas-de-15-millones-de-un-banco-nid1872502>

Violencia política y social: Agredieron a un equipo de Lanata en Jujuy y acusan a Milagro Sala (4 de agosto de 2012). *Clarín*. [https://www.clarin.com/politica/agredieron-lanata-jujuy-milagro-sala\\_0\\_B1aE8E-3DQg.html](https://www.clarin.com/politica/agredieron-lanata-jujuy-milagro-sala_0_B1aE8E-3DQg.html)

Recibido: 10/03/20. Aceptado: 02/03/21.

Melisa Gaona, "Precondiciones sociales y diseminación de la afección alrededor de la detención de Milagro Sala y la erradicación de la Tupac Amaru". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 25, número 42, julio-diciembre 2021, pp. 39-59.

**temas  
y debates**

# Transformaciones y continuidades agrarias en cinturones verdes. El caso de Guaymallén como la “zona del verdeo” de Mendoza, Argentina

## *Agrarian Continuities and Transformations in Greenbelts. The Case of Guaymallén as the “Verdeo Zone” of Mendoza, Argentina*

**Daniela Mathey y Mariana Pereyra**

**Daniela Mathey** es investigadora en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Estación Experimental Agropecuaria, Mendoza, Argentina.  
E-mail: danielamathey@gmail.com

**Mariana Pereyra** es investigadora en el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.  
E-mail: mpereyra@mendoza-conicet.gov.ar

### resumen

Este trabajo aborda los principales procesos que explican la configuración de un territorio agrícola ubicado en el departamento Guaymallén, principal zona proveedora de hortalizas en fresco del Área Metropolitana de Mendoza, Argentina. El objetivo es analizar los principales atributos y percepciones de productores hortícolas sobre su continuidad en la actividad y transformaciones del territorio, con la finalidad de aportar elementos interpretativos sobre los procesos a los que estos intersticios agrícolas periurbanos y sus actores están sometidos. En base a una encuesta realizada en 2019, revisión documental y fuentes secundarias, los resultados muestran la relativa permanencia del territorio con perfil hortícola a partir de procesos de transformación agroalimentaria –crisis y “reconversión vitivinícola”– y demográfico-culturales, que implican creciente peso de familias y trabajadores de origen boliviano. Las amenazas percibidas por los productores responden a factores de índole económico –renta de la tierra– social –inseguridad– y productivo –contaminación, provisión de agua– atribuidos a la expansión urbana dispersa; económico-financieros –baja rentabilidad–; y demográficos, vinculados con la edad avanzada de los productores y la falta de continuidad generacional. Mientras tanto, la reciente aprobación de la zonificación municipal, que define parte del territorio bajo estudio como “reserva agroalimentaria”, plantea nuevos interrogantes acerca de la futura dinámica territorial.

### palabras clave

periurbano / productores hortícolas / urbanización / transformaciones territoriales / Mendoza

### summary

This study focuses mainly on processes that explain the territorial configuration of Guaymallén, a periurban district that is the main supplier of fresh vegetables of the Metropolitan Area of Mendoza, Argentina. The objective of this article is to analyze small scale farmer's attributes and their perceptions both about their own continuity in horticultural sector and territorial transformations. The analysis approach is based on data obtained through an horticultural survey conducted in 2019, documentary review and secondary data. These results show a relative permanence of this periurban agricultural space related to both agrifood transformation processes in the wine industry and leading presence of Bolivian families and workers in the horticultural sector. Threats are perceived by farmers associated with urban sprawl in terms of economical (land rent), social (insecurity) and productive (pollution, water supply) factors; economical and financial reasons (low profitability); and demographic and cultural circumstances (farmers ageing and no intergenerational continuity). Finally, a recent municipal law defines this peri-urban agricultural area as “agrifood reserve” prompting new questions about its future.

### keywords

periurban areas / small scale horticulture farming / urban sprawl / territorial transformations / Mendoza

## Introducción

El objetivo de este artículo es analizar atributos y percepciones de productores hortícolas del departamento Guaymallén –principal proveedora de hortalizas en fresco del Área Metropolitana de Mendoza (AMM)–, con la finalidad de aportar elementos interpretativos sobre los procesos a los que estos intersticios agrícolas y sus actores están sometidos, en especial aquellos que den cuenta de su relativa permanencia o continuidad.

El departamento responde a las características de territorios de borde o periurbano, los cuales se definen por dos criterios:

[...] un criterio espacial o territorial en intersticios urbanos y espacios periurbanos, y un criterio procesual en ámbitos con presencia, dominio y/o alternancia de tres procesos diferentes: uno de expansión del espacio urbano y/o residencial, otro de asiento de producciones primario-intensivas y otro de localización de grandes equipamientos y establecimientos industriales (Bozzano, 1995: 9).

Como fenómeno mundial, se plantea la problemática de la expansión horizontal de las ciudades a tasas crecientes desde mediados del siglo XX, en un avance sobre suelos de aptitud agropecuaria y entornos rurales. Desde distintas perspectivas, estudios en diversos lugares del mundo han abordado los procesos sociales que reestructuran estos territorios, produjeron aportes a la definición y descripción de estas áreas de borde o frontera, interfase urbano-rural, periurbanas, rururbanas, ecotono urbano-rural, entre otras.<sup>1</sup>

El interés aquí radica en las áreas de producción hortícola próximas a las ciudades, las cuales son definidas usualmente en la bibliografía como cinturón verde y/o espacios periurbanos. Así, por ejemplo, Barsky (2005) señala que en Argentina:

[...] se denomina “cinturón verde” al espacio periurbano conformado por una trama de quintas o huertas familiares –y otras de características más empresariales– que rodean a las grandes ciudades, cuya producción se destina especialmente a verduras de hoja y hortalizas de estación.

Estos espacios se caracterizan por su heterogeneidad en cuanto a usos del suelo, actividades y actores. Además, se destacan por problemáticas ambientales y sociales vinculadas, tales como el uso de agroquímicos, la disponibilidad de agua y la disposición de efluentes industriales y residuos sólidos, complejas situaciones de tenencia de la tierra, mercados de trabajo e interculturalidad y alta vulnerabilidad económica y social. De este modo, se constituyen en campo de análisis para distintas especialidades (Barsky, 2005; Feito y Barsky, 2020, entre otros).

Desde los estudios agrarios, existen numerosos antecedentes en el país que han abordado la construcción y dinámica de estos territorios, al analizar –entre múltiples aspectos– su inserción en procesos globales de transformación de los sistemas agroalimentarios, así como estructura agraria y tipos sociales, tenencia de la tierra, procesos de cambio tecnológico y productivo, mercados de trabajo y migraciones

laborales, de origen europeo en un primer momento y, más recientemente, de países limítrofes, en especial de Bolivia (Ringuelet, 2000; García, 2011; Benencia, 1994; Benencia, 2012; Benencia y Quaranta, 2005, Ciarallo, 2014; Propersi, 2006, por citar solo algunos de ellos). Entre los estudios más recientes sobre producción hortícola en el cinturón verde del Oasis Norte de Mendoza se encuentran Van den Bosch (2020), Van den Bosch y Ruggeri (2014), Carballo Hiramatsu (2019) y Dalmasso y Mussetta (2020).

La “permanencia –con modificaciones– de las actividades agrícolas” (Pintos, 1993: 387), especialmente hortícolas en áreas periurbanas o de interfase, es atribuida a diversos factores. Se destacan aquellos de índole económica –dada por la proximidad a la ciudad<sup>2</sup>, así como por el gradiente de rentas de la tierra, para explicar cambios en localización de actividades, o bien su extinción (Pintos, 1993; Bozzano, 1995)–, e incluyen decisiones político-administrativas o de gestión, tales como zonificaciones, parques agrícolas, etcétera. A su vez, influyen factores socioculturales que históricamente producen un patrón de ocupación en el territorio (Bozzano, 1995; Benencia, 2005; Ringuelet, 2012; Archenti y Ringuelet, 2000).

En un trabajo previo, se dio cuenta de la configuración del territorio agrícola de Guaymallén –ubicado en lo que sería el “primer cordón” del cinturón verde–, en el cual se observaban las distintas orientaciones productivas predominantes según el contexto sociohistórico y su creciente perfil hortícola (Mathey y Pereyra, 2020). Esto se vincula con la crisis y cambio del modelo tradicional vitivinícola –como parte de procesos globales, como la reestructuración de los sistemas agroalimentarios– y con procesos demográficos referidos tanto al envejecimiento y la falta de recambio generacional en productores vitícolas y hortícolas descapitalizados, como a la creciente presencia de migrantes de origen boliviano en la cadena hortícola. Esta configuración es similar a la referenciada en otras provincias.<sup>3</sup>

El presente artículo se basa en el análisis de encuestas a productores hortícolas de la principal área productiva del departamento –un total de 28 casos: 12 en Los Corralitos, 16 en Kilómetro 8 y La Primavera– y en entrevistas a informantes calificados. Las entrevistas fueron realizadas en 2019 con el fin de dar cuenta de las características y trayectorias de las unidades, y de relevar percepciones sobre las transformaciones y proyecciones en torno a la actividad hortícola en el territorio. Se utilizan fuentes secundarias (CNA, CNPhyV, IDR, ProMendoza) y estudios locales para la descripción del área en cuestión, y para el planteo de las problemáticas y los procesos en los que se inscribe, dado que se trata de un estudio de caso único de carácter instrumental (Stake, 1994).

Respecto del relevamiento por encuestas, el cuestionario incluía variables demográficas –edad, nacionalidad del/la productor/a y sus antecesores, género–, estructura agraria y organización de la producción –tenencia de la tierra, mano de obra, superficie actual y cambios en los últimos 10 años–, así como perceptuales, sobre su continuidad en la actividad agrícola y transformaciones del territorio, tanto pasadas como futuras. La selección de productores se realizó, por un lado, a partir de contactos realizados por los informantes calificados –inspectores de asociaciones de riego y técnicos que trabajan en instituciones de desarrollo rural, co-

nocedores de la zona— y, por otro lado, visitas espontáneas en zonas identificadas y seleccionadas previamente a partir de imágenes satelitales. También se utilizó la técnica de “bola de nieve”, donde los productores entrevistados señalaban a otros sujetos a ser encuestados de acuerdo con las características requeridas.<sup>4</sup>

El caso aquí presentado implica una contribución al conocimiento sobre la producción hortícola en Mendoza —en este caso, de cinturón verde—, escasamente abordada en los estudios rurales locales. Al mismo tiempo, se inscribe en las líneas interpretativas que buscan dar cuenta de las transformaciones y continuidades agrarias en las áreas de borde de expansión de la ciudad. Estas áreas abarcan procesos relativos a la actividad productiva y a la estructura agraria, como así también contemplan aspectos demográficos, socioeconómicos y territoriales propios de zonas de periurbano o de expansión urbana en determinados contextos económicos y políticos.

## **1. La horticultura en Mendoza**

La provincia de Mendoza se ubica en el centro oeste de la República Argentina, junto a la cordillera de Los Andes, que la recorre de norte a sur. Posee una superficie de 148.827 km<sup>2</sup> y casi 2 millones de habitantes (1.738.929 personas, según el CNPHyV 2010). El territorio es principalmente desértico y su clima se caracteriza por ser de tipo continental, árido y semi árido, con precipitaciones que promedian los 200 mm anuales. Por ello, la población y principales actividades económicas se concentran en tierras irrigadas, de tipo oasis bajo riego. Estas tierras abarcan tan solo el 4,8% de la superficie total, según el último relevamiento por imágenes realizado por el Sistema de Información Ambiental Territorial (SIAT). Los principales oasis son: Oasis Norte (contiene el principal núcleo urbano donde se encuentra el Área Metropolitana de Mendoza)<sup>5</sup>, Oasis Este, Oasis Centro o Valle de Uco y Oasis Sur. La superficie restante se corresponde con paisaje de montaña y desierto, donde las principales actividades son la ganadería, la minería y el petróleo.

La provincia ha ocupado tradicionalmente un importante lugar a nivel nacional como productora de hortalizas según superficie. A nivel provincial, la horticultura constituye la “tercera actividad agrícola según superficie en la provincia luego de vid y frutales, aunque es la primera por ocupación de mano de obra” (IDR, 2019: 5). Según el CNA 2018, la superficie hortícola era de 32.638,1 ha, dato acorde a la estimación del Instituto de Desarrollo Rural (IDR, 2019).

Las denominadas hortalizas “pesadas” —ajo, papa, zapallo, tomate para industria, zanahoria y cebolla— poseen mayor volumen de producción y superficie, y las principales zonas de siembra son el Valle de Uco y la zona Centro, que concentran el 75% del total provincial (IDR, 2019: 5-6). Las hortalizas de hoja —lechuga, espinaca, acelga, entre otras—, crucíferas —brócoli, coliflor, repollo, etcétera— y hortalizas de flores, frutos y tallo —tomate, pimiento, espárrago, chaucha, arveja, choclo, por mencionar algunas— se agrupan bajo la denominación de hortalizas “livianas” o de cinturón verde. Esta definición alude a la especialización geográfica de estos cultivos, dada por las distancias con los mercados y la resistencia al transporte.

En base a estas características, los ámbitos geográficos donde se desarrolla la horticultura pueden ser clasificados como: 1) cinturones verdes, ubicados en la cercanía de las grandes ciudades, donde priman unidades de pequeña escala basadas en mano de obra familiar, que se orientan a una diversidad de cultivos para consumo en fresco; 2) zonas hortícolas especializadas cuyos establecimientos presentan menor cantidad de especies, mano de obra asalariada y están ubicadas en zonas de menor valor de la tierra; y 3) áreas de horticultura extensiva, que se caracterizan por una mayor superficie para la producción de especies, destino industrial, mecanización y alta proporción de asalariados (Mundt, 1986 citado en Benencia, 1994; Barsky, 2005).

El caso bajo estudio se ubica en el denominado cinturón verde del AMM, el cual comprende las áreas cultivadas bajo riego de Guaymallén, algunos distritos de Maipú –Fray Luis Beltrán, parte de Coquimbito, Rodeo del Medio, San Roque, General Ortega– y de Lavalle –Las Violetas, El Vergel– (Van den Bosch, 2020).<sup>6</sup> Entre las principales transformaciones de la estructura socioproductiva que se dieron entre 1988 y 2008 resaltan: la reducción de la superficie cultivada y una mayor especialización en horticultura, la disminución de las explotaciones agropecuarias (EAP) y el aumento de la superficie media –lo que da cuenta de un proceso de concentración–, así como la persistencia de unidades de tipo familiar (Van den Bosch y Ruggeri, 2014; Van den Bosch y Bocco, 2016).

Por otra parte, se registra, al igual que en otros sitios del país, un “corrimiento” o dinamismo espacial que se atribuye al avance de la urbanización. La particularidad de Mendoza es que ha implicado un avance de la frontera agrícola en los bordes de los oasis –suelos incultos– o fincas abandonadas.<sup>7</sup> De hecho, Carballo Hiramatsu (2019) identifica geográficamente dos zonas en el cinturón verde respecto de tipos de cultivos y superficie promedio. A partir de la idea de Von Thünen de círculos concéntricos en torno a las ciudades, en función de distancias ideales según distintos sistemas productivos, el autor encuentra predominio de cultivos hortícolas diversificados hasta una distancia de 10 km aproximadamente a la ciudad de Mendoza, lo cual abarca los departamentos de Guaymallén, Las Heras y parte de Maipú. A partir de los 10 km, Carballo Hiramatsu (2019) identifica una segunda zona con presencia de cultivos hortícolas especializados –ajo, tomate, zapallo, melón y cebolla–, con destino agroindustrial, donde las características de las unidades son diferentes. Esto es comprobado por Dalmasso y Mussetta, quienes, tras tomar como estudio de caso el distrito de Fray Luis Beltrán en Maipú, señalan:

[...] un crecimiento de la superficie hortícola, combinada con un avance hacia cultivos industriales, y, sobre todo, sobre superficies previamente destinadas a la viticultura y fruticultura [...] se pudo constatar la existencia de un proceso de concentración productiva por doble vía: por anexión de fincas abandonadas y por avance sobre suelo inculto (2020: 83).

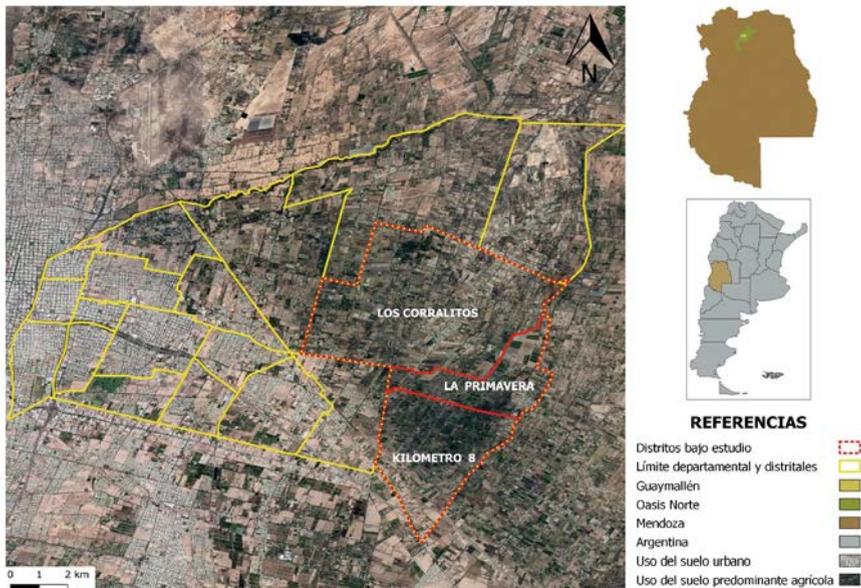
Respecto de los sujetos que los protagonizan, las autoras encuentran que son empresas locales del cinturón verde y de origen agrario que amplían su escala. Esta situación difiere de otros casos de relocalización por avance urbano en el país,

donde existe una intensificación del uso de factores productivos, en muchas ocasiones bajo la forma de arrendamiento (por ejemplo, la “estrategia de acumulación flexible” señalada en Benencia, 1994).

## 2. Guaymallén: la “zona de verdeo” del cinturón verde de Mendoza

Guaymallén se sitúa en AMM, como parte del Oasis Norte de la provincia (Mapa 1). Es uno de los departamentos más pequeños de la provincia, con 164 km<sup>2</sup>, y, al mismo tiempo, el más poblado, con 283.803 habitantes. La mayor parte de esta población es urbana (93%), definida como aquella que habita en localidades de más de 2.000 habitantes, mientras que la población rural se clasifica principalmente como rural dispersa (17.284 habitantes) frente a 2.106 agrupada (CNPhyV, 2010).

Mapa 1. Ubicación de Guaymallén y de los distritos Los Corralitos, Kilómetro 8 y La Primavera



Fuente: elaborado por Lucía del Barrio para este trabajo, en base a datos cartográficos del Sistema de Información Ambiental Territorial de Mendoza (2021).

Sin embargo, este departamento mantiene un perfil rural (PMOT, 2020a), cuya superficie agrícola se orienta al cultivo de hortalizas (41%), seguida de viñedos (24%), olivares (14%) y frutales (10%), según el CNA 2008. Si bien se ha caracterizado históricamente por su diversificación productiva, posee un creciente peso hortícola para consumo en fresco. Aporta el 19% de la superficie provincial de cul-

tivos de cinturón verde (Van den Bosch y Bocco, 2016) –denominados “verdeo” por productores e informantes de la zona–, los cuales se destinan al mercado local y regional, y, en algunos casos, de exportación a otras provincias de Argentina. También es uno de los pocos departamentos que presenta producción especializada de tomate para consumo local en fresco y para exportación a diferentes países –Brasil y Paraguay–, la cual es llevada adelante por productores/as altamente capitalizados en unidades de mayor superficie. Si bien términos numéricos son pocos productores/as quienes realizan esta actividad, redundan en un aporte importante de ingresos a la provincia.<sup>8</sup>

Además, en este departamento se han radicado algunas de las principales empresas agroindustriales de la provincia, tales como UNILEVER, La Terre –ex Industrias Matas–, Oeste Argentino, Argenfruit, entre otras. Por otro lado, aquí se localizan los dos principales mercados que proveen de hortalizas al AMM, el Mercado Cooperativo de Guaymallén y el Mercado Cooperativo Acceso Este, como así también industrias y servicios ligados a la producción agropecuaria de deshidratado/secadero, empacadoras y lavaderos de hortalizas para la comercialización en fresco con valor agregado (IV Gama). El área cuenta con buena accesibilidad, dada su cercanía a la ciudad de Mendoza y la conexión con dos rutas nacionales (RN7 y RN40).

Respecto de las condiciones ambientales y climáticas, la principal zona productiva presenta características ideales para la agricultura: clima benigno –baja incidencia relativa de contingencias, como heladas y granizo–, suelos de alta aptitud y disponibilidad de agua superficial y subterránea de surgente, lo que garantiza una provisión hídrica adecuada (Van den Bosch y Ruggeri, 2014; PMOT, 2020a). No obstante, al igual que otras áreas del cinturón verde, se caracteriza por un proceso de desagrarización atribuido principalmente a la expansión urbana. En el período 1988-2008, los datos censales muestran una disminución de casi el 50% de las EAP y del 15% de la superficie cultivada, mientras que se registra un aumento de la superficie media que pasa de 3,08 ha a 5,04 ha (Tabla 1). Esta tendencia continúa, según los datos disponibles del CNA 2018, que indican la presencia de 571 EAP, es decir, una disminución de más del 30% de unidades respecto de 2008 y casi del 70% respecto de 1988.

Tabla 1. Evolución de EAP productivas y superficie implantada de Guaymallén, según distritos

Distrito	EAP			Ha implantada		
	1988	2008	Var.(%)	1988	2008	Var.(%)
Los Corralitos - El Sauce - Colonia Segovia - Puente de Hierro	972	454	-53	3.259	2.351	-28
Kilómetro 8 y La Primavera	366	303	-17	1.226	1.213	-1
Kilómetro 11	120	58	-52	481	227	-53
Capilla del Rosario - Jesús Nazareno	83	21	-75	168	46	-73
Bermejo	50	19	-62	280	36	-87
Rodeo de la Cruz	55	19	-65	207	983	375
Buena Nueva	59	17	-71	294	336	14
San Francisco del Monte - Las Cañas - Villa Nueva	54	16	-70	194	77	-61
Dorrego	1	0	-100	22	0	-100
General Belgrano	17	0	-100	42	0	-100
Total	1.777	907	-49	6.174	5.268	-15

Notas: se utiliza la superficie implantada de las EAP productivas, es decir, se excluyeron del análisis las EAP relevadas que no registraban actividad. Esto último implica una diferencia respecto de los datos publicados por el CNA 2008 (1.046 EAP). La comparación entre censos se realiza a partir de fracciones censales, por ello en algunos casos los distritos se encuentran agrupados. Mayor detalle sobre estas definiciones puede encontrarse en Van den Bosch y Bres (2021), donde se realiza un análisis intercensal del Oasis Norte, a nivel de distritos.

Fuente: elaboración propia en base a datos del CNA 2008 y 1988, procesados por María Eugenia Van den Bosch.

## 2.1 El territorio agrícola de “reserva agroalimentaria”

El territorio conformado por Los Corralitos (LC), Kilómetro 8 (K8) y La Primavera (LP) se mantiene como principal área agrícola. Concentra el 83,5% de las EAP y el 68% de la superficie implantada (CNA, 2008), aunque con diferente evolución. En LC se produce una importante disminución de las EAP (-53%) y de la superficie (-28%) entre 1988 y 2008, acorde con la tendencia departamental. Mientras tanto, en K8-LP –más alejadas del área metropolitana– la disminución es significativamente menor (-17% EAP y -1% superficie) (Tabla 1).

La estructura agraria se caracteriza por el predominio de las EAP de pequeña escala, de orientación hortícola –de consumo en fresco–, con bajo nivel tecnoló-

gico y uso intensivo de la mano de obra, especialmente familiar. El CNA 2008 muestra que el 80% de las unidades tiene hasta 5 ha (Tabla 2) y, por estimaciones de un trabajo anterior, es posible observar que se concentran en el estrato hasta 2 ha (Tabla 3) (Mathey y Pereyra, 2019). Las unidades de menor tamaño son las que presentan, asimismo, mayor disminución intercensal.

Tabla 2. Evolución de EAP según estrato de superficie implantada.  
Área de estudio

Superficie Implantada (ha)	Los Corralitos - El Sauce - Colonia Segovia - Puente de Hierro			Kilómetro 8 - La Primavera		
	CNA 2008	CNA 1988	Var. (%)	CNA 2008	CNA 1988	Var. (%)
0 a 4,9 ha	343	782	-56	252	309	-18
5 a 9,9 ha	63	129	-51	33	39	-15
10 a 24,9 ha	32	46	-30	10	14	-29
25 a 49,9 ha	8	13	-38	4	3	33
50 a 99,9 ha	8	2	300	4	1	300
Más de 100 ha	1	0	100	0	0	0
Total	455	972	-53	303	366	-17

Nota: la comparación entre censos se realiza a partir de fracciones censales, por ello en algunos casos los distritos se encuentran agrupados.

Fuente: elaboración propia en base a CNA 1988 y CNA 2008.

Tabla 3. Porcentaje de productores según estrato de superficie en el área de estudio

Muy Pequeño		Pequeño	Mediano	Total
Hasta 1,82 ha	1,83 a 4,7 ha	4,8 a 11,6 ha	11,7 a 20 ha	
21	39	29	11	100

Fuente: Mathey y Pereyra (2019) en base a datos del Departamento General de Irrigación (2018) y Asociación Tercera Zona de Riego del Río Mendoza (2019).

La peculiaridad de la zona busca ser preservada por el Plan de Ordenamiento Municipal, que identifica la expansión urbana difusa como “una amenaza a su sostenibilidad” (PMOT, 2020b: 162). Los distritos bajo estudio forman parte del “Área de Interface Rural”, que comprende dos subáreas. Por una parte, se delimita un “Área de interface Rural-Suelo no urbanizable” o “Zona Reserva

Agroalimentaria” –donde se ubican Kilómetro 8 y La Primavera–, que “no prevé ocupación residencial ni infraestructuras o equipamientos asociados a la misma” (PMOT, 2020b: 87) y, por otra parte, un “Área de interface Rural-Suelo urbanizable SUE2 y SUE3” (residencial 2 y comercial 3) –que abarca un sector de Los Corralitos–, donde está previsto “el crecimiento y consolidación suburbana, en convivencia con relictos productivos, industria no nociva y almacenamiento” (PMOT, 2020b: 187).

Esta reciente ordenanza de zonificación constituye un hito y también abre interrogantes acerca de la dinámica territorial, en función de otros antecedentes en el país, donde se documenta una distancia o contradicción entre el marco normativo y las transformaciones territoriales respecto de usos de suelo (Ringuelet, 2008) o la situación de la población que reside en esos espacios (Alegre, 2016), así como miradas críticas a la normativa de ordenamiento territorial de Mendoza. En este sentido, Mussetta *et al.* (2019) advierten una concepción de “la urbanización” vinculada con meros cambios en el uso del suelo –sin identificación de actores y relaciones de poder implícitas– en las políticas de ordenamiento territorial del AMM. Estos aspectos figuran fundamentalmente en la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo (Ley 8.051/2009) y en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo (Ley 8.999/2017), los cuales son marcos para los planes de ordenamiento municipal, como el de Guaymallén aquí citado. Los autores plantean que:

[...] el desafío de la política de ordenamiento no reside en la creación de instrumentos para detener la urbanización como fuerza abstracta. El desafío es limitar el poder de los dueños de los capitales inmobiliarios sobre la determinación de los suelos del periurbano. Pero también intervenir sobre la desactivación, sobre *[sic]* la salida de los productores del sistema, el éxodo de la agricultura de los periurbanos. Y ello no se consigue sólo con políticas de uso de suelo (Mussetta *et al.*, 2019: 171).

## 2.2 La expansión urbana

Según el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT), el área rural representa el 46% del territorio departamental que incluye uso agropecuario del suelo y núcleos consolidados y residencias dispersas. Allí se identifica que el proceso de crecimiento urbano (Mapa 2) resulta central para explicar los cambios en la estructura espacial y en la fisonomía del departamento, en particular del área rural. Se señala que el crecimiento urbano en los últimos años “avanza sin control, en grandes superficies y muchas veces especulativas [...] provocando gran impacto, tanto territorial como ambiental, al sector productivo con mayor calidad de suelos para la producción de alimentos de cercanía” (PMOT, 2020a: 155).

El crecimiento urbano se debe tanto a “su emplazamiento contiguo a la capital provincial como [a] su dinámica interna” (PMOT, 2020a: 153), lo cual refiere a la expansión de usos urbanos en las cabeceras de algunos distritos (como es el caso de Los Corralitos), entre los que se destaca “el rol que ejerce la actividad residencial en su configuración espacial” (PMOT, 2020a: 157-158).

Mapa 2. Evolución de huella urbana del Departamento Guaymallén (1914-2018)



Fuente: Plan Municipal de Ordenamiento Municipal (PMOT, 2020a: 154).

Entre los usos de tipo residencial –que representan un tercio de la superficie total del departamento–, predomina la modalidad abierta (74,5% de la superficie residencial), seguido de barrios privados (23,2%) y asentamientos informales (2,3%). Estos asentamientos se concentran en el noreste del departamento, donde se calcula que habitan 2.326 familias, lo que representa alrededor del 3,3% de la población (PMOT, 2020a: 159; 121).<sup>10</sup> Ahora bien, más allá de ocupar el segundo lugar en cuanto a superficie, Guaymallén es uno de los departamentos con mayor expansión de urbanizaciones cerradas. En muchos casos, estas urbanizaciones se encuentran en tierras que, anteriormente, eran de uso agrícola. Bernabeu y Martín (2019) identifican 139 casos desde la década de 1990 a 2014, lo cual muestra que se trata del departamento con mayor cantidad de este tipo de urbanizaciones del AMM. En este sentido, los autores señalan que la expansión urbana sobre tierras agrícolas no se explica solo por un aspecto demográfico –crecimiento de la población–, sino también por la expansión de emprendimientos inmobiliarios destinados a clases medias y altas.

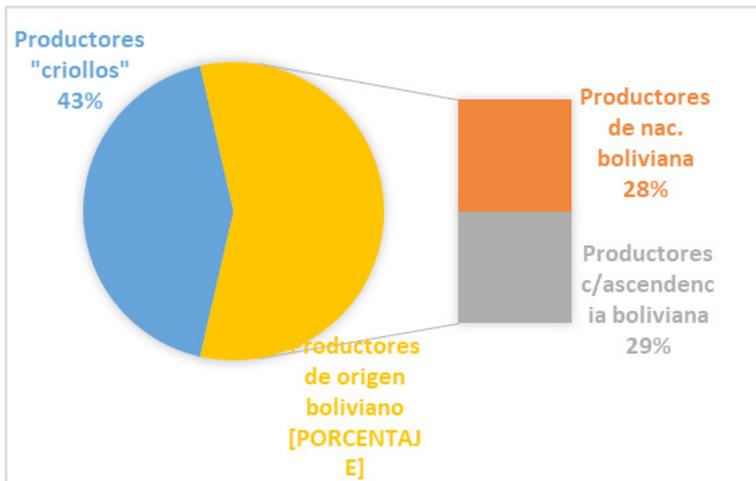
Además del tipo residencial, los usos del suelo del departamento refieren a: comercio y servicios (estrechamente vinculado con la actividad residencial), agropecuario, industria (con preeminencia de emprendimientos de base agrícola en el sector rural), suelo vacante, equipamiento de mayor escala. Este último se define por el alcance –metropolitano, provincial, regional y/o internacional–, por las vías de acceso, el tipo de actividad que ofrece y cantidad de visitas, así como por la capacidad de estacionamiento. Entre, ellos se incluyen shoppings, terminal de ómnibus, universidad, hospital público infantil, hoteles, casino y centro cultural y espacios verdes (arbolado público y espacios públicos abiertos como plazas y plazoletas) (PMOT, 2020a: 153-179).

### 3. Los horticultores del territorio de “reserva agrícola” de Guaymallén y su visión sobre los procesos de transformación territorial

Los/as productores/as son en su mayoría de tipo familiar –con gestión directa de la finca y/o trabajo directo del productor, basado en trabajo familiar sin mano de obra asalariada permanente– y de pequeña escala –menos de 5 ha– bajo modalidad de propiedad y arriendo, en términos mayoritarios. Predominan productores varones (75%) y, respecto de la edad, hay mayor presencia de dos rangos etarios: 31 y 40 años (29%) y 61 años en adelante (29%).

Presentan una trayectoria familiar ligada a la actividad agrícola –segunda o tercera generación (46% y 43%, respectivamente)– y en su mayoría son de nacionalidad argentina (71%), seguidos de aquellos de nacionalidad boliviana (29%). Sin embargo, al indagar en la nacionalidad del antecesor/a, el peso cambia: la mayor parte son de origen boliviano (54%), seguido de argentino (27%) y europeo (19%), que incluye a los pioneros de la actividad agrícola de origen italiano y español, principalmente. Por lo tanto, al considerar productores/as de nacionalidad boliviana y aquellos casos cuyos antecesores/as son oriundos de ese país, resulta que casi 6 de cada 10 establecimientos del área de estudio tienen origen boliviano (Figura 1).

Figura 1. Composición de productores según nacionalidad propia y de antecesores



Fuente: elaboración propia en base a encuestas a productores hortícolas (2019).

Los resultados complementan y ratifican las conclusiones de un trabajo anterior, donde se daba cuenta del creciente peso de familias y trabajadores de “origen boliviano” en detrimento de la participación de productores descendientes de inmigrantes europeos –calificados a sí mismos como “criollos”– en la configuración

del territorio hortícola de Guaymallén (Mathey y Pereyra, 2020). Se utiliza la distinción entre los productores respecto de su origen –y términos expresados por los entrevistados– para dar cuenta de rasgos diferenciales, tales como la organización del trabajo.

En este marco, estudios socioantropológicos muestran la centralidad de familias de migrantes de origen boliviano en la continuidad y restructuración de espacios hortícolas en cinturones verdes del país. Se destaca su presencia y/o predominio –como trabajadores/as, medieros/as, aparceros/as y/o productores/as–, su importancia creciente en los circuitos de comercialización y la forma de organización del trabajo basada en la maximización de la fuerza de trabajo del productor, su grupo familiar y el trabajo colectivo de base campesina (Ciarallo, 2014). Otras líneas de investigación apuntan a explicar la construcción de territorios hortícolas en base a redes o cadenas familiares; esto es, el establecimiento de vínculos sociales –fuertes o débiles– y su conexión con el lugar de origen, lo que se traduce en trayectorias laborales y migratorias, así como en las estrategias de estas familias (Benencia, 2005; Ciarallo y Trpin, 2015; Ringuet, 2008; Martínez Espínola, 2018; Linardelli, 2021; Moreno y Trpin, 2020; entre otros) y en la consiguiente transformación del territorio en el que se asientan estos sectores. Esto ha dado lugar a la definición –en términos espaciales– de estas áreas como “archipiélago verde” o “archipiélago hortícola” (Le Gall y García, 2010), en lugar de utilizar imágenes de continuidad, como “cinturones” o “cordones” o “coronas”. A su vez, propició el análisis de estos territorios desde conceptos como “economía étnica”, “economía de enclave”, “economía de propiedad étnica” y “economía de control étnico” (Benencia, 2017: 205).

Otro aspecto indagado remitió a las estrategias respecto de la escala de la unidad productiva en los últimos diez años. Se observa igual peso de situaciones de mantenimiento de la superficie (43%) y de expansión (43%) mediante arriendo, principalmente, y, en menor medida, casos de retracción (14%) por venta y/o alquiler. Se comprueba el mayor dinamismo de productores/as de origen boliviano a partir de la expansión de la superficie trabajada mediante arriendo (Tabla 4), lo cual es consistente con los resultados de tenencia de la tierra relevados (Figura 2). Por otra parte, los datos recabados son acordes con la descripción de informantes de la zona, quienes lo expresan como una “preferencia” de productores/as de origen boliviano por el alquiler de tierra en lugar de la mediería. A su vez, la información coincide con los cambios de estatus económico y social documentados en otros sitios, conocidos como proceso de movilidad social ascendente, o la denominada “escalera boliviana” de R. Benencia (1999).

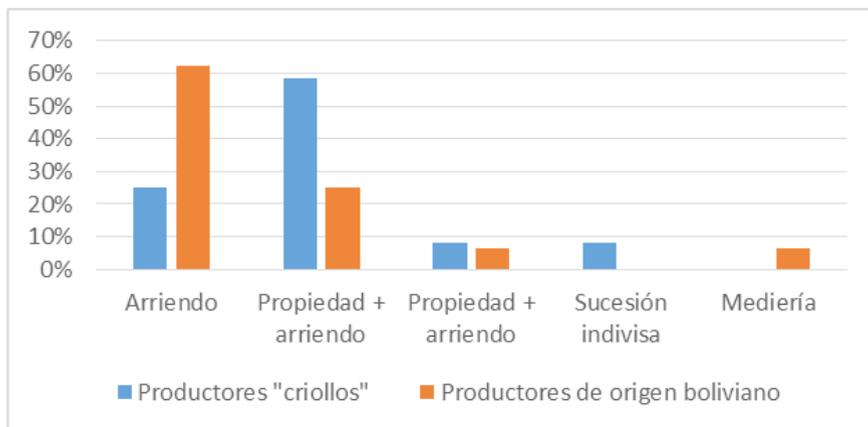
Esta posibilidad de expansión está asociada con la organización y la disponibilidad de mano de obra, lo cual se desprende, por ejemplo, de variables como la baja presencia relativa de trabajadores asalariados en comparación con los productores “criollos” (Tabla 5). Cabe destacar que en la muestra predomina la contratación de mano de obra temporal (86%), para tareas puntuales –como cosecha y preparación del suelo–, y solo se registraron 4 casos que declararon contar con trabajadores permanentes.

Tabla 4. Cambios en la superficie operada (últimos 10 años) según origen del productor

Cambios en la superficie	Productores		Total	
	Criollos	De origen boliviano	N	%
Sin cambios	5	7	12	43
Toma	3	8	11	39
Compra	1	0	1	4
Cede	1	1	2	7
Venta	2	0	2	7
Total general	12	16	28	100

Fuente: elaboración propia en base a encuestas a productores hortícolas (2019).

Figura 2. Tenencia de la tierra según origen del productor (%)



Fuente: elaboración propia en base a encuestas a productores hortícolas (2019).

Tabla 5. Presencia de trabajo asalariado (temporal y permanente) según origen del productor (%)

Trabajo asalariado	Productores “criollos”	Productores de origen boliviano	Total
No	42	63	54
Sí	58	38	46
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a encuestas a productores hortícolas (2019).

Los datos recabados son consistentes con los datos censales. Carballo Hiramatsu (2019) analiza la organización del trabajo con cultivos hortícolas en base al CNA 2008 y encuentra, a nivel provincial, que el 75% de las EAP de menor tamaño –hasta 5 ha– declara no contratar asalariados permanentes, porcentaje que disminuye a medida que aumenta la superficie manejada. Por otra parte, el autor señala que:

la presencia del trabajo del jefe de la explotación o de algún familiar o socio mantiene una fuerte presencia en todos los estratos, aún con una fuerte presencia de trabajo asalariado. En su mayoría en los casos en que el trabajo del jefe de la EAP o de algún familiar se combina con trabajo asalariado, los primeros se dedican a tareas de dirección y gestión de la EAP y en ocasiones al manejo de maquinaria (Carballo Hiramatsu, 2019: 91).

### Proyección como productores/as hortícolas

Respecto de su proyección a futuro, el 50% de los/as productores/as señalan que su establecimiento tendrá continuidad en manos de un familiar –principalmente hijo/a (70%)–, mientras que el resto se divide entre los que no lo saben (18%) y los que declararon una no continuidad intergeneracional (32%). En este último grupo, la mayor cantidad de casos corresponde a LC, lo que podría estar ligado a la mayor presión del avance urbano en la zona. Esto se condice con las conclusiones del estudio realizado por Guida Johnson, Sales y Esteves (2020) en distrito mencionado, en el cual se señala la fragmentación de este territorio debido a un proceso de crecimiento urbano carente de planificación territorial correlacionada con las características ambientales de la zona.

Al incorporar al análisis la variable de la nacionalidad, los productores de origen boliviano tienen mayor cantidad de casos de “no continuidad”, o presentan dudas acerca de este aspecto, en comparación con el resto. Si bien es una muestra pequeña que no permite realizar conclusiones extensivas a la población, esto contrasta con las percepciones de “criollos” que aseguran que la permanencia de la actividad agrícola de la zona va de la mano de productores de origen boliviano

(“paisanos”, según sus propias palabras). Este tema amerita mayor profundización en un futuro trabajo de campo.

Por otra parte, en el plano de las percepciones que los/as productores/as tienen sobre su situación futura en la producción, se observan respuestas opuestas en la muestra: el 39% visualiza una mejor posición y el 36% una peor situación, mientras que el 18% no imagina cambios y el restante 7% ns/nc.

Las razones de las visiones optimistas refieren tanto a aspectos intangibles e inespecíficos, como “confianza” o “esperanza en el futuro”, y también a aspectos concretos y planificados en relación con una mayor producción –por aumento de productividad y/o aumento de superficie– y vinculados, a su vez, con expectativas sobre precios diferenciales en dos casos que realizan producción agroecológica. Como contracara, las dificultades expuestas pueden resumirse en la baja rentabilidad, lo cual es expresado por los productores en términos de bajos precios pagados por los productos y altos costos de producción (representan el 26% y el 53% de los problemas planteados, respectivamente). Respecto de esto último, se destacan las referencias a los costos de semillas y agroquímicos, mientras que en menor medida emergen los costos de alquiler de tierra, mano de obra y servicios, como la electricidad para pozo y el pago de derecho de agua. Puntualmente sobre el agua, dos casos señalan que no reciben la cantidad adecuada en función de los requerimientos de sus cultivos. También aparecen menciones, en menor cuantía, sobre inseguridad, contingencias climáticas, falta de acceso al crédito y poca disponibilidad de mano de obra.

### **Principales procesos de transformación en el territorio**

La expansión urbana sobre tierras agrícolas es señalada como la principal transformación de la zona en los últimos diez años (46%). En este sentido, opinan: “hay más casas”; “más barrios y menos fincas”; “se achicó el espacio productivo y hay muchas casas”; “la chacra<sup>11</sup> se está perdiendo”; “mucho venta de tierra pequeña de productores”. Asociados a estas respuestas, se mencionan efectos positivos, tales como el asfaltado de calles y la incorporación de servicios (agua potable o alumbrado público, por ejemplo).

No obstante, como efectos negativos en la actividad agrícola, se destaca el aumento de robo de la producción y vandalismo: “Sí, hay más inseguridad, me roban todo”; “me afecta, me roban, me sacan productos”; “se meten en las fincas”; “hay más gente, hay menos respeto, gente que no es de acá”; “no se puede vivir por la inseguridad”. También se alude a inconvenientes con la provisión de agua para riego (escasez y falta de mantenimiento de la red de riego: “los nuevos ocupantes no limpian los cauces”). Al respecto, cabe señalar la centralidad del recurso en la región, cuya distribución y uso está normado desde 1884 por la Ley de Aguas –aún vigente– y regulada por el Departamento General de Irrigación. Se basa en una infraestructura de reservorios de agua y una red de riego basada en canales, acequias e hijuelas, los cuales se han visto afectados por la expansión de la ciudad. Entre los principales problemas referenciados por entrevistados e informantes calificados se encuentran: pérdida de infraestructura de riego, mantenimiento deficitario

de la red, menor cantidad de usuarios (lo que incrementa el costo *per cápita* del servicio), loteos que no respetan red de drenaje (y conllevan riesgo de aumento de salinidad), así como contaminación por actividades urbanas y residenciales, entre otros.<sup>12</sup>

Las respuestas de los productores dan cuenta de diversas formas de urbanización que han tenido lugar en el departamento. Los protagonistas de estas urbanizaciones son grupos pauperizados –asentamientos informales “espontáneos” o barrios planificados por el Estado– que no tienen “elección” a la hora de decidir su residencia (Pintos, 1993). También es posible encontrar sectores de ingresos medios y altos –urbanizaciones cerradas y “segundas residencias”– a partir de una valorización del “medio natural” (Barsky, 2005). Es decir, la zona es reflejo de los denominados procesos de segmentación espacial y segmentación social descritos en territorios periurbanos por autores como Pintos (1993) y Céliz (2021). En el caso del AMM, el fenómeno es analizado por Gudiño, Dalla Torre y Ghilardi (2014) y específicamente en Los Corralitos por Aguiló y Benedetto (2004).

Por otra parte, el proceso de valorización económica del espacio se traduce en las respuestas de productores e informantes. La “valorización inmobiliaria progresiva y diferencial se comporta como uno de los mecanismos dinamizadores en la producción y comercialización de tierra urbana” (Pintos, 1993: 388). En este sentido, la autora señala la existencia de un doble juego –en pos de la obtención de ganancias extraordinarias– basado en la transmutación rentística por una parte, es decir, a partir de “convertir la tierra de uso agrícola –u otra actividad de tipo primaria intensiva– en tierra urbana, [lo cual] refleja la búsqueda y apropiación de mayores beneficios, toda vez que a este cambio físico-legal, se opera otro de carácter rentístico” (Pintos, 1993: 388). Por otra parte, se produce la “retención de la tierra a la espera del momento ‘adecuado’ para su colocación en el mercado”, lo cual es protagonizado por operadores inmobiliarios pero también es realizado por “propietarios rurales con actividades productivas en decadencia o apremiantes dificultades financieras” (Pintos, 1993: 389).

Este aspecto, que emergió en encuestas a productores, está presente en los discursos de informantes y productores de la zona:

Si no mejoran los precios de la fruta y la verdura se va perdiendo todo porque a la gente no le alcanza (referente de Segunda Zona de Riego).

Mientras la municipalidad tenga esto de los lotes [prohibición municipal de fraccionar propiedades previo a aprobación del PMOT], se va a mantener, pero eso es como algo que está por explotar porque hay mucha gente que ya no aguanta más la finca, entonces la quiere lotear como hacían los otros, anteriormente a que estuviera esto (referente de Tercera Zona de Riego).

La urbanización para mí ha venido por una necesidad lógica de que te agarra a determinada edad, tus hijos ya no siguen con vos, entonces vos ya no podés... ¿y qué te sale más? Vendés, te comprás un depar-

tamento, una casa, tenés un alquiler, y te ajustás a vivir con lo poco y lo necesario, punto. Esa es la realidad de la gente (productor de La Primavera, 65 años).

Estas afirmaciones ilustran la configuración de los espacios de borde, los cuales se caracterizan por una serie de gradientes de renta de la tierra que responden a lógicas de valorización urbana, industrial y agraria, lo que conlleva un equilibrio inestable entre estos usos (Venturini, Rodríguez y González Roura, 2019; González Maraschio, 2018). En este sentido, se entiende que “la distribución de usos del suelo se coordina a través de la renta, la cual mediatiza la producción de las configuraciones espaciales” (Harvey, 1982, citado en González Maraschio, 2018: 112).

Por otra parte, se destaca en las respuestas de los productores el abandono de tierras agrícolas, es decir, tierras donde se han suspendido labores culturales y riego (“cada vez más fincas abandonadas, la gente no tiene capital para producir”; “abandono de fincas, se ha llenado de monte”). El abandono –al igual que la venta– es atribuido principalmente al envejecimiento y la falta de recambio generacional. Esta situación se da entre los/las productores/as “criollos” vitícolas u olivícolas, quienes desarrollan actividades cuya rentabilidad ha ido en retroceso. También se menciona como causa el aumento de la inseguridad, aspecto que ha sido también planteado en otros trabajos sobre la zona (Guida Johnson, Sales y Esteves, 2020; Aguiló y Benedetto, 2004). Puntualmente, entre los efectos del abandono de fincas, los productores señalan los riesgos de incendios (“quemadas”) y la aparición de plagas (“las fincas abandonadas atraen animales dañinos que se comen nuestra producción”). Por otra parte, según referencian informantes técnicos, la suspensión de labores culturales y riego tiene consecuencias negativas en el suelo –salinización, revenimiento, etcétera– que dificultan la posibilidad de que estas tierras vuelvan a ser productivas.

Con relación a la imagen futura de la zona, más de la mitad de los/las productores/as (61%) visualiza un proceso de avance urbano sostenido, vinculado con dos tendencias. Esto implicaría, por una parte, una continuidad respecto de la desaparición de fincas –venta y/o abandono– y del proceso de concentración de la producción: “lleno de barrios, la gente busca otra alternativa porque no anda bien el tema de la finca, no ganás nada”; “cada vez van a ir desapareciendo más los productores”; “los productores más grandes van a sobrevivir pero cada vez son más chicas las parcelas”; “poco y nada de chacra va a quedar, puras casas”. Por otra parte, se alude a la permanencia del área de perfil hortícola (11%) de los distritos K8-LP, asociada con una primacía de población boliviana: “Va a quedar una zona para hacer verdeo y va a avanzar la urbanización”; “va a seguir siendo el área productiva”; “paisanos van abarcando más terreno”.

Estas miradas se corresponden con la ubicación de los/as productores/as en el área de estudio. En LC, se destaca el proceso de avance urbano y sus consecuencias, como la inseguridad, el crecimiento demográfico, entre otros.<sup>13</sup> Por su parte, en K8-LP, se señala un avance de la urbanización, pero también se avizora una continuidad como zona productiva.

#### 4. Conclusiones

El presente trabajo forma parte de las corrientes que abordan la complejidad de los territorios hortícolas situados en espacios de borde –periurbano o interfase rural urbana–, denominados también cinturones verdes o cordones hortícolas de las metrópolis. Una de las particularidades, en este caso, está dada por la condición climática de la provincia, que implica que las áreas con aptitud agrícola –disponibilidad de agua y suelo–, situadas en los oasis de riego, difícilmente puedan ser reemplazadas en términos espaciales, tal como sucede en otros sitios del país; fenómeno documentado como “corrimiento” de cinturones verdes.

En este contexto, el territorio bajo estudio –de histórico perfil agrícola, con predominancia de cultivos hortícolas en la actualidad– registra una cierta permanencia de la superficie cultivada. A pesar de esto, también se observa una fuerte presión del avance urbano –urbanización dispersa de baja densidad–, especialmente en el área más cercana a la ciudad de Mendoza (distrito Los Corralitos).

Entre los principales resultados alcanzados a partir de las encuestas realizadas a productores hortícolas, se pudo constatar la significativa presencia de población de origen boliviano, lo cual es consistente con otros estudios que demuestran el nexo entre territorios hortícolas y migración, tanto en su construcción como en su permanencia. No obstante, entre las problemáticas y amenazas para su continuidad, la falta de rentabilidad –expresada por los altos costos de insumos y los bajos precios de los productos– aparece como acuciante. Entre los productores “criollos” se adiciona a esto último la edad avanzada y falta de recambio generacional.

Por otra parte, como principal proceso de transformación territorial reciente, los productores perciben el avance urbano a partir del uso residencial y las problemáticas asociadas, tales como la inseguridad –vandalismo y robo–, el impacto en infraestructura hídrica, entre otros. Sin embargo, también resaltan que eso conllevó algunas ventajas, servicios y “asfalto”. En segundo lugar, aparece el abandono de fincas de forma temporal y/o definitiva, lo que da lugar a nuevos “loteos”. Ambos procesos –urbanización y abandono– son identificados como tendencias que continuarán a futuro.

En síntesis, a partir de este caso empírico son identificables los factores alusivos a las transformaciones y continuidades agrarias en áreas periurbanas. Como aspectos socioculturales, se destacan la presencia de varias generaciones de familias y trabajadores de origen boliviano con fuertes redes sociales, ancladas en lazos familiares y vecinales, así como una “forma de sociabilidad personalista y comunitaria” (Ringuelet, 2012). Entre los factores económicos, se destacan ventajas de ubicación espacial. En este aspecto, podemos señalar la cercanía al AMM –principal centro de consumo y de mercados de insumos y servicios– y a los dos principales mercados de comercialización de hortalizas de la provincia, como así también el denominado fenómeno de transmutación rentística, en el que se destacan agentes inmobiliarios en la radicación de barrios cerrados destinados a las clases media y alta. Por último, la reciente aprobación del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (Ordenanza N° 9169/2021), que define a gran parte del

área bajo estudio como “reserva agrícola” –con prohibición de usos comerciales y residenciales–, agrega nuevos elementos de análisis sobre su configuración espacial a partir del devenir de la implementación de la normativa.

## Referencias

1. Este trabajo se focaliza en la complejidad y las problemáticas que estos territorios asumen más allá de las particularidades de cada concepto. Numerosos trabajos abordan los orígenes y la diversidad de las nociones que dan cuenta de la expansión de las ciudades en Europa, Estados Unidos, América Latina (por ejemplo, Céliz, 2021; Venturini, Rodríguez y González Roura, 2019; Ávila Sánchez, 2015) y en Argentina (Feito y Barsky, 2020; Barsky, 2005, entre otros).
2. La ciudad se presenta con un doble rol: mercado demandante de productos así como mercado de insumos, de trabajo y de comercialización (Pintos, 1993; Archenti y Ringuelet, 2000).
3. Tal es el caso del Alto Valle de Río Negro que describe Ciarallo (2014). Se trata de una economía regional con características agroecológicas similares a las de Mendoza –valle irrigado de zonas áridas– y afectada por procesos de reestructuración productiva –frutas de carozo y pepita y vid, respectivamente– que derivó en diferentes situaciones de las pequeñas y medianas unidades productivas –reconversión, diversificación productiva, abandono, venta–, así como la migración de familias y trabajadores/as de origen boliviano.
4. La muestra que aquí se utiliza forma parte de un trabajo de mayor alcance, cuyo objetivo fue describir los principales perfiles de los productores frutihortícolas del área rural de Guaymallén. El trabajo mencionado fue desarrollado en el proyecto “Aportes para el ordenamiento territorial de las áreas rurales (cinturón verde) del municipio de Guaymallén” (Convenio entre INTA, INTI, INA y Municipalidad de Guaymallén). Si bien los datos obtenidos no tienen carácter probabilístico, la muestra incluyó al 10% de los productores estimados en 2019, lo que da cuenta de la heterogeneidad productiva existente (Mathey y Pereyra, 2019).
5. La cuenca del río Mendoza (Oasis Norte) es la de mayor desarrollo urbano. Concentra el 65% de la población provincial total, según datos del CNPhyV 2010, y gran parte de las industrias y servicios. En ese sentido, contribuye con un 63% del total de la economía provincial (Van den Bosch, Bres y Vila, 2018).
6. Cabe señalar que no hay una única definición de cinturón verde. El IDR define como “cinturón verde o zona centro” a Maipú, Guaymallén y Luján de Cuyo y como “zona norte” Lavalle y las Heras (IDR, 2019). Por otra parte, si bien el cinturón verde del AMM –y su manejo orientado a la preservación de funciones ambientales y productivas– está incluido específicamente en el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial (Proyecto 5, Subprograma 1B), no está explicitado su alcance espacial (PMOT, 2017: 51; 76).
7. Los cambios de uso del suelo en el Oasis Norte de Mendoza –urbanización en áreas anteriormente cultivadas, abandono de tierras aptas para agricultura y expansión de la frontera agropecuaria sobre tierras ganadas al desierto– son comprobados por estudios basados en datos del Censo Nacional Agropecuario (Van den Bosch y Bocco, 2016; Van den Bosch, 2021) e imágenes satelitales (Olmedo, Navarro Canafoglia y Pérez, 2016; Rojas *et al.*, 2020).
8. Los últimos datos disponibles (11/2020) muestran ingresos de USD 1.871.570 por tomates frescos o refrigerados (ProMendoza, 2021). Los productores de tomate en fresco de la provincia se encuentran ubicados mayormente en Guaymallén y Las Heras, según referencia un informante técnico del sector.
9. El PMOT fue promulgado por el Concejo Deliberante el 04/02/2021 (Ordenanza N° 9169/2021). Define como Área de Interface Rural (AIR), al “[...]polígono que forma parte del cinturón verde metropolitano, con condiciones naturales que se constituyen como ventajas competitivas estratégicas a preservar, a partir de lo cual se ha desarrollado una agricultura periurbana asociada con actividades industriales y urbanización concentrada. Esta área contiene al sector de Área Rural irrigada clasificada según PPOT (Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo), apartado 5.2.1” (PMOT, 2020b: 184-185). Mayor detalle sobre “fraccionabilidad”, “edificabilidad” y “usos

del suelo” en PMOT (2020b: 190-232).

10. El Plan de Ordenamiento toma la definición del Registro Nacional de Barrios Populares (RENA-BAP) para dar cuenta de 30 asentamientos informales en el departamento. El distrito Puente de Hierro es el que cuenta con mayor cantidad (765 familias), seguido de Rodeo de la Cruz, Buena Nueva, Belgrano y Colonia Segovia (200 familias), Los Corralitos y Jesús Nazareno (100 familias en cada uno). Por último, se encuentran Bermejo y Colonia Molina (94 y 49, respectivamente) (PMOT, 2020a: 120-121).

11. En la zona, se denominan “chacras” a las unidades con cultivos hortícolas para consumo en fresco y “chacareros” a dos figuras distintas. En algunos casos, el término identifica de forma general a quienes están a cargo de la producción hortícola, mientras que, en otros casos, remite específicamente a quienes aportan el trabajo bajo una relación de aparcería (para mayor detalle de los cambios en los contratos de aparcería en Mendoza, ver Carballo Hiramatsu, 2019). Como se observa, el uso local del término “chacarero” difiere de la figura que alude al productor familiar capitalizado, como sujeto típico de la región pampeana argentina del siglo XX (Muzlera, 2020).

12. Mayor detalle del sistema hídrico de Guaymallén en PMOT (2020a: 49-69).

13. Percepciones similares son documentadas por Del Barrio *et al.* (2017) en un estudio realizado a productores vitícolas ubicados en el periurbano del Oasis Norte de Mendoza.

## Bibliografía

Aguiló, J. C. y Benedetto, A. (2004). La Ausencia de Ordenamiento Territorial y los Impactos Socio-Espaciales. Estudio de Caso. Trabajo presentado en *VI Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina. <http://www.aacademica.org/000-045/44>

Alegre, S. (2016). Configuraciones territoriales en el periurbano del partido de Florencio Varela. *Mundo Agrario*, 17(34), e009. <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv17n34a09>

Archenti, A y Ringuet, R. (2000). La otra ciudad. *Oficios Terrestres*, 7/8, 57-69. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/47379/Documento\\_completo\\_.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/47379/Documento_completo_.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Ávila Sánchez, H. (2015) Tendencias recientes en los estudios de Geografía rural. Desarrollos teóricos y líneas de investigación en países de América Latina. *Invest. Geog.*, 88, 75-90. Doi: <https://doi.org/10.14350/ig.44603>.

Barsky, A. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. *Scripta Nova*, IX(194), 10-36. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-36.htm>

Benencia, R. (1994). La Horticultura Bonaerense: Lógicas Productivas y Cambios en el Mercado de Trabajo. *Desarrollo Económico*, 34(133), 53-73. <https://www.jstor.org/stable/3467230>

Benencia, R. (1999). El concepto de movilidad social en los estudios rurales. En N. Giarraca (Coord.), *Estudios rurales. Teorías, problemas y estrategias metodológicas* (pp. 77-95). Buenos Aires, Argentina: La Colmena.

Benencia, R. (2005). Redes Sociales de migrantes limítrofes: lazos fuertes y lazos débiles en la conformación de mercados de trabajo hortícola (Argentina). Trabajo presentado en *7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Buenos Aires, Argentina. <https://www.aset.org.ar/congresos/7/15011.pdf>

Benencia, R. (2012). Transformaciones en la horticultura periurbana bonaerense en los últimos cincuenta años. El papel de la tecnología y la mano de obra. <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2012/08/roberto-benencia.pdf>.

Benencia, R. (2017). Horticultores bolivianos en el interior de la Argentina. Procesos de inmigración, trabajo y asentamiento conflictivo. *Relaciones Internacionales*, 36, 197-214. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2017.36.010>

Benencia, R. y Quaranta, G. (2005). Producción, trabajo y nacionalidad: configuraciones territoriales de la producción hortícola del cinturón verde bonaerense. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 23(01), 101-132. [http://repositorioubi.sisbi.uba.ar/gsdl/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=rica&d=rica\\_v23\\_n1\\_04\\_oai](http://repositorioubi.sisbi.uba.ar/gsdl/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=rica&d=rica_v23_n1_04_oai)

Bernabeu, M. y Martín, F. (2019). El periurbano recreado. Urbanizaciones cerradas como nuevos

- híbridos en el paisaje hídrico del Área Metropolitana de Mendoza, Argentina. *Quid*, 16(11), 55-85. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/3189>
- Bozzano, H. (1995). *Identificación de territorios de borde en la región metropolitana de Buenos Aires. Diagnóstico, cartografía temática y propuesta de áreas de intervención* [Informe de investigación]. Convenio Comisión Nacional del Área Metropolitana de Buenos Aires (CONAMBA), Ministerio del Interior de la Nación, Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. La Plata, Argentina. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/88462>
- Carballo Hiramatsu, O. (2019). *Concentración y resistencias en la producción hortícola del Oasis Norte y Centro de Mendoza. Argentina* [Tesis doctoral]. Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/78928>
- Céliz, Y. (2021). Una construcción compleja de la interfase territorial. Revisión conceptual para la generación de variables de análisis. *Papeles de Geografía*, 66, 151-176. Doi: <https://doi.org/10.6018/geografia.411721>
- Ciarallo, A. (2014) “*Se vamo a la de Dios*”. *Migración y trabajo en la reproducción social de familias bolivianas hortícolas en el Alto Valle del Río Negro*. Córdoba, Argentina: Editorial del Centro de Estudios Avanzados. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/ar/ar-001/index/assoc/D12100.dir/pdf\\_1177.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/ar/ar-001/index/assoc/D12100.dir/pdf_1177.pdf)
- Ciarallo, A. y Trpin, V. (2015). Familias migrantes hortícolas en el Valle Medio del río Negro. Cruces identitarios en las experiencias de vida y de trabajo. En I. Barelli y P. Dreidemie (Comps.), *Migraciones en la Patagonia: subjetividad, diversidad y territorialización* (pp. 71-87). Viedma, Argentina: Universidad Nacional de Río Negro.
- Dalmasso, C. y Mussetta, P. (2020). La expansión agrícola en el cinturón verde de la Ciudad de Mendoza. Aportes sobre la trayectoria de las explotaciones agropecuarias en el caso de Fray Luis Beltrán. *Proyección: estudios geográficos y de ordenamiento territorial*, XIV(28), 62 - 89. <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs3/index.php/proyeccion/article/download/3980/3358/15358>
- Del Barrio, L.; Pérez, M. A.; Dalmasso, C.; Silva Colomer, J.; Bres, E. S.; Van Den Bosch, M. E. y Lettelier, M. D. (2017). Urbanización y su impacto en la viticultura: La percepción de los productores del Oasis Norte. Trabajo presentado en *V Workshop de la Red Iberoamericana de Observación Territorial, VI Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial*. Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. <http://hdl.handle.net/20.500.12123/6694>
- Feito, M. C. y Barsky, A. (2020). Periurbano (Argentina, 1985-2020). En J. Muzlera y A. Salomón (Eds.), *Diccionario del Agro Iberoamericano* (pp. 907-918). Buenos Aires, Argentina: Tesseo Press. <https://www.teseopress.com/diccionarioagro/>
- García, M. (2011). *Análisis de las transformaciones de la estructura agraria hortícola platense en los últimos veinte años. El rol de los horticultores bolivianos* [Tesis doctoral]. Universidad Nacional de La Plata, Argentina. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/18122>
- González Maraschio, F. (2018). Factores económicos y extraeconómicos de la renta de la tierra en la interfase rural-urbana del Gran Buenos Aires (1994-2014). *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 14, 111-132. <https://revistas.flacoandes.edu.ec/eutopia/article/view/3602>
- Gudiño, M. E.; Dalla Torre, J. y Ghilardi, M. (2014). El territorio como expresión de las condiciones de vida y las políticas sociales. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 24(1), 1-23. <https://www.redalyc.org/pdf/748/74830875004.pdf>
- Guida Johnson, B.; Sales, R. y Esteves, M. (2020). Presión de la expansión urbana sobre territorios rurales de tierras secas irrigadas de Mendoza. Reflexiones para el ordenamiento territorial. *Revista de la Asociación Argentina de Ecología de Paisajes*, 9(1), 165-169. <https://www.asadep.com.ar/l/presion-de-la-expansion-urbana-sobre-territorios-rurales-de-tierras-secas-irrigadas-de-mendoza-reflexiones-para-el-ordenamiento-territorial/>
- Le Gall, J. y García, M. (2010). Reestructuraciones de las periferias hortícolas de Buenos Aires y modelos espaciales ¿Un archipiélago verde? *EchóGeo*, 11, 1-19. Doi: <https://doi.org/10.4000/echogeo.11539>
- Linardelli, M. (2021). “Mujeres nada más quieren”. Condiciones de trabajo productivo y reproductivo de mujeres migrantes en el agro de Mendoza. *Revista Punto Género*, 14, 71- 96. DOI: 10.5354/0719-0417.2021.60867
- Martínez Espínola, V. (2018). *Experiencias migratorias, laborales y educativas de mujeres bolivianas*

- residentes en Mendoza. *Un acercamiento desde el feminismo interseccional* [Tesis de Doctorado]. Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/80551/CONICET\\_Digital\\_Nro.a67af150-acf2-44de-8817-05ddefa4b87d\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/80551/CONICET_Digital_Nro.a67af150-acf2-44de-8817-05ddefa4b87d_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Mathey, D. y Pereyra, M. (2019). Caracterización de productores agropecuarios de Guaymallén [Informe técnico]. Proyecto interinstitucional *Aportes para el ordenamiento territorial de las áreas rurales (cinturón verde) del municipio de Guaymallén*. Convenio entre INTA, INTI, INA y Municipalidad de Guaymallén para el diseño del Plan de Ordenamiento Territorial municipal. (2018-2019). Julio 2019 (Inédito).
- Mathey, D. y Pereyra, M. (2020). Configuración socio productiva de un territorio hortícola. El caso de Guaymallén, provincia de Mendoza. En D. Mathey y G. Preda (Eds.), *Sujetos sociales en la horticultura argentina: reflexiones en torno a su estudio* (pp. 99-113). Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA. <http://hdl.handle.net/20.500.12123/7204>
- Moreno, M. S., y Trpin, V. (2020). Segregación laboral en territorios de agricultura intensiva. *RevIISE. Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 16(16), 69-84. <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/484>
- Mussetta, P. C.; Dalmasso, C.; Pérez, M. A. y Lettelier, M. D. (2019). El ordenamiento territorial frente al debilitamiento de los espacios agrícolas periurbanos. *RevIISE. Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 14(14), 161-175. <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/issue/download/22/RevIISE%20N14%20V14%20A%20C3%B1o2019-2020>
- Muzlera, J. (2020) Chacarero pampeano. En J. Muzlera y A. Salomón (Eds.), *Diccionario del Agro Iberoamericano* (pp. 281-292). Buenos Aires, Argentina: Tesseo Press. <https://www.teseopress.com/diccionarioagro/>
- Olmedo, F.; Navarro Canafoglia, V.; Pérez, M. (2016). Estimación del avance urbano sobre la interfase urbano-rural del Oasis Norte de la Provincia de Mendoza. Análisis temporal y espacial. En P. Tittone (Comp.), *1º Reunión Científica del Programa Nacional de Recursos Naturales, Gestión Ambiental y Ecorregiones: aportes a la agroecología desde la biodiversidad, la gestión ambiental, el estudio del clima y el ordenamiento territorial*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- Pintos, P. (1993). Aproximaciones teóricas acerca de los procesos de periurbanización y suburbanización. Trabajo presentado en *I Jornadas de Geografía de la UNLP*. Universidad Nacional de La Plata, Argentina. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.6818/ev.6818.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6818/ev.6818.pdf)
- Propersi, P. (2006). Persistencia y cambio de las unidades de producción hortícola en el Cinturón Verde del Gran Rosario. *Mundo Agrario*, 7(13). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84501302>
- Ringuelet, R. (Comp.) (2000). *Espacio tecnológico, población y reproducción social en el sector hortícola de La Plata*. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.182/pm.182.pdf>
- Ringuelet, R. (2008). La complejidad de un campo social periurbano centrado en las zonas rurales de La Plata. *Mundo Agrario*, 9(17), 1-21. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3160/pr.3160.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3160/pr.3160.pdf)
- Ringuelet, R. (2012). Presentación Dossier: Modalidades y perspectivas del desarrollo territorial rural. *Mundo Agrario*, 12(24). <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/v12n24a08/html>
- Rojas, F.; Rubio, C.; Rizzo, M.; Bernabeu, M.; Akil, N. y Martín, F. (2020). Land Use and Land Cover in Irrigated Drylands: A Long-Term Analysis of Changes in the Mendoza and Tunuyán River Basins, Argentina (1986-2018). *Applied Spatial Analysis and Policy*, 13, 875-899. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/111747>
- Stake, R. E. (1994). Case Studies. En N. K. Denzin e Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (pp. 443-467). Thousand Oaks, Estados Unidos: Sage Publications.
- Van den Bosch, M. E. (2020) *Sistemas de producción agropecuarios del Cinturón Verde de Mendoza: evaluación económica*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA. <http://hdl.handle.net/20.500.12123/7777>
- Van den Bosch, M. E.; Bres, E. y Vila, H. (2018). *Análisis de las variables territoriales del área de influencia de la EEA Mendoza*. Buenos Aires: Ediciones INTA. [https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta\\_analisis\\_variables\\_eea\\_mendoza.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_analisis_variables_eea_mendoza.pdf)

Van den Bosch, M. E. y Bocco A. (2016). *Dinámica intercensal de los sistemas de producción agropecuarios de la provincia de Mendoza*. Mendoza, Argentina: Ediciones INTA. <http://hdl.handle.net/20.500.12123/1949>

Van den Bosch, M. E. y Ruggeri, A. (2014). Cinturón Verde de Mendoza. Análisis de la Dinámica Intercensal de las explotaciones agropecuarias. Trabajo presentado en *XLV Reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria y IV Congreso Regional de Economía Agraria*. Buenos Aires, Argentina.

Venturini, J.P.; Rodríguez, D. y González Roura, V. (2019) El periurbano en la región metropolitana de Buenos Aires. Hacia una delimitación conceptual y espacial. Trabajo presentado en *4º Congreso Latinoamericano de Estudios Urbanos URBARED "Transformaciones metropolitanas en América Latina. La investigación frente a nuevos escenarios"* (CLEU). Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina.

## **Fuentes estadísticas**

Censo Nacional Agropecuario (1988). Resultados definitivos. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Argentina.

Censo Nacional Agropecuario (2002). Resultados definitivos. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Argentina

Censo Nacional Agropecuario (2008). Resultados definitivos. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Argentina

Censo Nacional Agropecuario (2018). Resultados definitivos. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Argentina. Recuperado de [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/economia/cna2018\\_resultados\\_definitivos.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/economia/cna2018_resultados_definitivos.pdf)

Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Argentina

ProMendoza (2021). Exportaciones mendocinas de tomate fresco años 2018-2019-Noviembre (acumulado) 2020.

## **Fuentes documentales**

Asociación Tercera Zona de Riego del río Mendoza (2019). Base de datos de parcelas con riego superficial, febrero 2019. Departamento General de Irrigación. Mendoza.

Departamento General de Irrigación (2018). Bases de datos de parcelas con riego superficial, junio 2018, y de parcelas con pozo, mayo 2018. Mendoza.

Ley N° 8999 (2017). Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT). Legislatura Provincia de Mendoza. <https://www.mendoza.gov.ar/ambiente/wp-content/uploads/sites/15/2018/06/PPOT.pdf>

Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. Guaymallén (2020a). Tomo I, Capítulo II Modelo territorial actual. Municipio de Guaymallén. <https://planordenamientoterritorial.guaymallen.gov.ar/documentos-de-pmot/>

Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. Guaymallén (2020b). Tomo II, CAPÍTULO V Instrumentos. Municipio de Guaymallén. <https://planordenamientoterritorial.guaymallen.gov.ar/documentos-de-pmot/>

IDR (2019). Estimación de la superficie cultivada con hortalizas de Mendoza 2018-2019. [https://www.idr.org.ar/wp-content/uploads/2019/04/estimacion\\_sup\\_cultivada\\_hortalizas\\_2018\\_2019.pdf](https://www.idr.org.ar/wp-content/uploads/2019/04/estimacion_sup_cultivada_hortalizas_2018_2019.pdf)

Ordenanza 9169/2021. HCD Guaymallén. <http://cdguaymallen.gov.ar/digesto/>

Recibido: 11/04/21. Aceptado: 21/05/21.

Daniela Mathey y Mariana Pereyra, "Transformaciones y continuidades agrarias en cinturones verdes. El caso de Guaymallén como la "zona del verdeo" de Mendoza, Argentina". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 25, número 42, julio-diciembre 2021, pp. 61-84.



# **temas y debates**

# El Partido Liberal de Paraguay: reorganización, crisis interna y adaptación en tiempos democráticos (1989-2021)

## *The Liberal Party of Paraguay: Reorganization, Internal Crisis and Adaptation in Democratic Times (1989-2021)*

**Marcos Pérez Talía**

**Marcos Pérez Talía** es investigador del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Paraguay.  
E-mail: mptalia@gmail.com

### resumen

El Partido Liberal de Paraguay es la organización partidista más antigua del país y de las más antiguas de la región. Durante las dictaduras del siglo XX, el partido fue perseguido, proscrito e incentivado a múltiples divisiones. Una vez caída la dictadura del general Stroessner (1989) e iniciada la transición democrática, el liberalismo –entonces dividido en cinco partidos– se tuvo que reorganizar rápidamente para competir por los cargos nacionales y subnacionales. Pese a las dudas y la incertidumbre respecto de sus chances de volverse competitivo, los resultados electorales pronto mostraron que la organización partidaria supo adaptarse a los nuevos desafíos democráticos.

Este trabajo explora, en clave electoral, el proceso de reorganización y adaptación del liberalismo paraguayo entre 1989 y 2021. Para ello, se divide la historia partidaria en tres etapas: (i) la reorganización partidaria (1989-1998); (ii) lucha de facciones, alianzas y gobierno (1999-2013); y (iii) vuelta a la oposición y estabilidad partidaria (2013-2021). Se muestra cómo la inestabilidad interna y la falta de cohesión fueron capaces de generar crisis externas (lo que fue una de las causas de la caída de Lugo), mientras que, en su interior, sirve como fuente de vitalidad a partir de su amplia gama de opciones liberales posibles.

### palabras clave

Partido Liberal / Paraguay / partidos políticos

### summary

The Liberal Party of Paraguay is the oldest party organization in the country and one of the oldest in the region. During the dictatorships of the 20th century, the party was persecuted, outlawed and encouraged to multiple divisions. Once the dictatorship of general Stroessner (1989) fell and the transition to democracy began, liberalism - then divided into five parties - had to quickly reorganize itself to compete for national and sub-national positions. Despite the doubts and uncertainties regarding its chances of becoming competitive, the electoral results soon showed that the party organization knew how to adapt to the new democratic challenges.

This work explores, in an electoral key, the process of reorganization and adaptation of Paraguayan liberalism between 1989 and 2021, dividing party history into three stages: (i) party reorganization (1989-1998); (ii) factional struggle, alliances and government (1999-2013); and (iii) return to opposition and party stability (2013-2021). It shows how internal instability and lack of cohesion is capable of generating external crises (being one of the causes of Lugo's downfall), while, inside, it serves as a source of vitality from its wide range of possible liberal options.

### keywords

Liberal Party / Paraguay / party politics

## Introducción

El Partido Liberal de Paraguay es la organización partidaria más antigua del país. Fue fundado en julio de 1887, dos meses antes que su eterno contendor, el Partido Colorado. Ambos partidos tradicionales son, a su vez, de los más antiguos de la región, solo superados por los partidos tradicionales de Uruguay y Colombia.

Desde la vigencia del constitucionalismo liberal, establecido en 1870 al finalizar la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870), los liberales y colorados han prácticamente monopolizado el Poder Ejecutivo, sea en tiempos democráticos o autoritarios. Terceras fuerzas han intentado, sin éxito, institucionalizarse y desplazarles del ejercicio del gobierno. Sin embargo, durante las dictaduras del general Higinio Morínigo (1940-1947) y del general Alfredo Stroessner (1954-1989), el relativo equilibrio de fuerzas entre ambos partidos decreció en favor del Partido Colorado, sostén político del stronismo durante los treinta y cinco años de autoritarismo. En aquellos tiempos de persecución, de divisiones partidarias incentivadas por la dictadura e incluso de proscripción del liberalismo, sus miembros tuvieron que extremar esfuerzos para mantener un mínimo nivel de organización en la clandestinidad.

Una vez caída la dictadura del general Stroessner (1989) e iniciada la transición a la democracia, el Partido Liberal –entonces dividido en cinco partidos– se tuvo que reorganizar rápidamente para competir por los cargos nacionales y subnacionales. Pese a las dudas y la incertidumbre respecto de sus chances de volverse competitivo, los resultados electorales pronto mostraron que la organización partidaria supo adaptarse a los nuevos desafíos democráticos.

Este trabajo pretende describir el proceso de reorganización y adaptación del liberalismo paraguayo, en clave electoral, luego del inicio de la transición a la democracia en 1989. En ese sentido, se pondrá el foco de atención en sus números electorales internos y externos, en su capacidad de representación, expresada en su fuerte presencia en el Legislativo nacional, en las tensiones hacia el interior de la organización y en sus recurrentes crisis internas. Para el estudio del comportamiento del Partido Liberal se utilizará la propuesta teórica de las *tres* caras de los partidos (Key, ([1942] 1964); Von Beyme, 1986; Katz y Mair, 1993). Se asume, en este sentido, que las organizaciones partidistas no son un todo homogéneo, sino un conjunto de minipartidos –o minisistemas– que cooperan y luchan entre sí, e interactúan además en distintas arenas políticas (Cotta, 2001; Alcántara y Freidenberg, 2003).

Existen al menos tres razones que justifican el estudio del Partido Liberal paraguayo. En primer lugar, se trata del partido político en funcionamiento más antiguo del país y, en segundo lugar, es también el principal partido de oposición, a pesar de las sañudas dictaduras del siglo XX, que intentaron reducir su expresión organizativa y representativa. Finalmente, los partidos paraguayos, comparados con otros partidos de la región, han recibido muy poca atención por parte de la Ciencia Política, por lo cual no conocemos mucho acerca de su organización y funcionamiento. A su vez, entre los trabajos publicados, predominan los estudios

del Partido Colorado, con una mirada mayormente histórico-narrativa, donde dominan las crónicas de cuándo se fundaron, quiénes dirigían, entre otros aspectos. El desafío propuesto aquí es incorporar algunas herramientas analíticas utilizadas en los estudios clásicos partidistas de la Ciencia Política y, al mismo tiempo, sumar datos estadísticos inéditos de sus procesos internos.

El trabajo se divide en cuatro partes. La primera es eminentemente teórica, donde se traen a la vista los principales autores que proponen la mirada de los partidos a través de *caras* y se definen las dimensiones e indicadores que se utilizarán para estudiar el Partido Liberal. La segunda, tercera y cuarta parte son del desarrollo empírico del caso, que se encuentra dividido en tres etapas: (i) primera etapa: la reorganización partidaria (1989-1998); (ii) segunda etapa: lucha de facciones, alianzas y gobierno (1999-2013); y (iii) tercera etapa: vuelta a la oposición y estabilidad partidaria (2013-2021).

### **Propuesta teórica: las distintas *caras* del partido**

El estudio de los partidos políticos constituye una línea de investigación extensa, relevante y fructífera dentro de la Ciencia Política. Los trabajos seminales de Moisei Ostrogorski (1902), Robert Michels ([1911] 1979) y Max Weber ([1922] 2002) han sido las piedras angulares desde donde se sustentó esta promisoriosa corriente politológica. Desde entonces, el análisis de los partidos ocupó un rol central en la disciplina (Abal Medina, 2002), por lo cual no es casualidad que los primeros libros “genuinamente politológicos se hayan escrito sobre los partidos políticos” (Von Beyme, [1982] 1986: 1).

Dentro de los múltiples enfoques y tradiciones existentes en la literatura partidista, el estudio de los partidos a través de *caras* no podría pasar desapercibido. Esta línea de investigación ha sabido producir una importante cantidad de publicaciones que intentan aportar, con sus rasgos y esquemas propios, nuevos conocimientos sobre el modo en que actúan y se relacionan los partidos políticos, no solo hacia su interior, sino también con el mundo exterior.

Huelga decir que la idea de las tres caras de los partidos se vuelve, en cierta forma, exitosa debido a la publicación de Richard S. Katz y Peter Mair (1993). Sin embargo, será V. O. Key ([1942] 1964) quien, de forma pionera, analice a los partidos norteamericanos en tres *caras* o niveles de actividad: (i) *El partido en el electorado*: se refiere a los votantes del partido en su conjunto y que se consideran a sí mismos como miembros del partido. “Es un grupo amorfo, pero tiene una realidad social” (Key, [1942] 1964: 164). (ii) *El partido en su organización*: se constituye como la segunda cara del partido y se refiere al

grupo de trabajadores políticos más o menos profesionales [...] todos los hombres y mujeres que hacen el trabajo de la organización política constituyen un ‘grupo’ más o menos separado y apartado del ‘partido en el electorado’, pero no necesariamente independiente de él (Key, [1942] 1964: 164).

Por último, (iii) *El partido en el gobierno*: se refiere a aquellos “grupos dentro del gobierno” que pueden incluir al presidente, sectores de su partido en el Parlamento, gobernadores, entre otros. En definitiva, serían el grupo “que podría ser considerado responsable de la conducta del gobierno” (Key, [1942] 1964: 164).

Bastantes años después, esta propuesta teórica fue aceptada y retomada por Klaus von Beyme (1986), aunque le agregó a su análisis dos caras o dimensiones más: (i) la ideología y (ii) el sistema de partidos. En ese sentido, alegó que los partidos dentro del sistema político cumplen una serie de funciones que han de figurar en la base de cualquier estudio, de las cuales se desprenden sus categorías de análisis, que están ordenadas en dos dimensiones y cinco caras:

- *Nivel interno*: (i) ideología: familias ideológicas; (ii) el partido en su organización: miembros, grupos de interés, financiación, estructura social de los miembros, fracciones, burocracia y democracia interna.
- *Nivel externo*: (i) sistema de partidos: competición interpartidista; (ii) nivel electoral: resultados, identificación partidista y volatilidad; (iii) poder político: parlamento y gobierno.

En la década de 1990 del siglo XX, Katz y Mair (1993) retomaron la idea original de Key (1942) y acuñaron lo que Manuel Alcántara denominó “la metáfora de las tres caras” (2004: 24). Si bien no fueron ellos los padres de la propuesta teórica, la tradición se volvió más notoria a partir de la publicación de su trabajo, que planteó estudiar los partidos en tres dimensiones o caras:

- *El partido en las instituciones*: la clave de esta cara es que se encuentra plenamente dominada por aquellos políticos que han triunfado en elecciones y, al mismo tiempo, su permanencia en los cargos dependerá de nuevos éxitos electorales. Si el éxito electoral es la base de toda legitimidad, pues entonces el “partido en el gobierno” es “el núcleo por excelencia y el símbolo externo del éxito” (Katz y Mair, 1993: 595-596).
- *El partido en el electorado*: está formado por los activistas regulares, financistas y votantes leales (estén o no afiliados al partido). Las características son la membresía voluntaria, la permanencia y la regularidad. Si bien pueden existir varios requisitos para unirse y mantener una membresía formal, “la entrada y la salida están, en su mayor parte, basadas en las elecciones privadas de los miembros individuales” (Katz y Mair, 1993: 598).
- *La organización central del partido*: Se encuentra frecuentemente ubicada en la capital del país y posee dos grupos de personas (que muchas veces están superpuestos): (i) el comité ejecutivo nacional y (ii) la burocracia del partido. Sus principales recursos son su centralidad, experiencia y posición formal en lo más alto de la organización partidista. Incluso, muchos de los miembros de esta cara forman parte de otras caras del partido (Katz y Mair, 1993: 599).

En sintonía con la tesis de estudiar a los partidos a través de *caras*, pero con la incorporación, a su vez, de América Latina como unidad de análisis, Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (2003) realizaron una propuesta analítica que asume que los partidos, al tiempo que se relacionan con el sistema político, son sistemas en sí mismos. Los autores entienden los partidos como parte de un todo mayor –el sistema político general– y, al mismo, tiempo, integrado por diversas partes que, en su totalidad, conforman al partido en general. Sugieren que “el ambiente que rodea a este mini sistema político [el partido] imprime su influencia sobre él y, a la vez, el partido puede modificar de diversas maneras a su ambiente” (Alcántara y Freidenberg, 2003: 16).

Los autores hablan del partido con dos ámbitos: (a) *ámbito interno*: (i) individuos y grupos, (ii) estructuras, normas y organismos; y (b) *ámbito externo*: (i) vínculo entre los partidos y su entorno, (ii) papel y actividades desempeñadas por actores en los ámbitos gubernamental, legislativo y electoral. De esa forma, observan a los partidos en dos dimensiones y cinco caras: *Interna*: (i) partido como organización burocrática y (ii) partido como organización voluntaria de miembros. *Externa*: (i) organización electoral, (ii) organización de gobierno y (iii) partido en el Congreso.

En definitiva, la literatura partidista ofrece un sinnúmero de esquemas clasificatorios, categorías, enfoques, entre otros. No obstante, la decisión de optar por tal o cual corriente teórica deriva exclusivamente del interés, del problema de investigación y de su posibilidad de aplicación (Wolinetz, 2002).

A partir de dichas consideraciones, el presente análisis del Partido Liberal se realizará a partir de la observación del comportamiento de la organización, desde 1989 hasta 2021, en tres dimensiones y cinco indicadores que combinan –a partir de la disponibilidad de datos– las propuestas de Von Beyme (1986), Katz y Mair (1993) y Alcántara y Freidenberg (2003). De este modo, contiene no solo la faceta interna sino también la externa:

- *El PLRA en el electorado*: evolución de la cantidad de afiliados y porcentajes de participación en las elecciones internas del partido.
- *El PLRA en su organización interna*: quiénes mandan en el Directorio partidario, es decir, una mirada de los actores y grupos que concentran el poder, cuyo análisis ha sido denominado de distintas formas: la *oligarquía* de Robert Michels ([1911] 1979), el *círculo interno* de Maurice Duverger ([1951] 2014) o la *coalición dominante* de Angelo Panebianco (1990). Se refiere, en todos los casos, a aquellos actores y grupos que “controlan los principales recursos de poder y toman las decisiones que después afectan al conjunto de la organización” (Abal Medina, 2006: 19).
- *El Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) en el Legislativo*: cantidad de escaños en el Legislativo nacional accedidos en cada elección y posiciones ideológicas de la élite parlamentaria comparadas entre períodos. A ese respecto, el papel de la ideología se destaca como dimensión necesaria en la propuesta analítica formulada por Von Beyme, quien indica que “a largo plazo, únicamente los partidos con una base ideológica han conseguido establecerse firmemente” (1986: 35).

## Primera etapa: la reorganización partidaria (1989-1998)

El general Andrés Rodríguez, artífice principal del golpe que dio fin a la dictadura, ordenó inmediatamente disolver el Congreso stronista y convocar a elecciones presidenciales y parlamentarias, fijadas para el primero de mayo de 1989, para dar legitimidad al nuevo gobierno. La oposición no consiguió las reformas electorales solicitadas a fin de que las elecciones sean competitivas, pero aun así decidió participar. El sistema electoral vigente otorgaba incentivos para formar parte de la justa electoral –al margen de los resultados en las presidenciales–, ya que la primera minoría podía acceder al 33% de las bancas parlamentarias.

Las elecciones generales se realizaron en la fecha indicada y, sin sorpresas, resultó ganadora la fórmula del Partido Colorado (ANR<sup>1</sup> en adelante), encabezada por el general Andrés Rodríguez. La oposición, especialmente el liberalismo, había asumido que las elecciones eran, en realidad, el inicio de un proceso y no un fin en sí mismo.

**Tabla I. Elecciones presidenciales de 1989**

Partido	Candidato	Votos	Porcentaje
ANR	Andrés Rodríguez	882.957	74,20%
PLRA	Domingo Laíno	241.829	20,30%
PLR	Aniano Denis Estigarribia	12.547	1%
PL	Carlos Ferreira Ibarra	4.423	0,30%
PLRU	Blas M. Mangabeira	3.545	0,30%

Fuente: Fecha y Martini (1994: 74).

A las elecciones concurren cuatro vertientes del liberalismo paraguayo (PL, PLR, PLRU y PLRA)<sup>2</sup>, aunque sirvieron para confirmar que la fuerza política de mayor arrastre dentro del liberalismo era el PLRA<sup>3</sup>, donde militaban Domingo Laíno, los hermanos Saguier, Benítez Florentín, Carmen Casco de Lara Castro, entre otros. Con los resultados definitivos se instaló un nuevo Congreso, integrado con el 66% de miembros del Partido Colorado y el 33% de miembros del PLRA.<sup>4</sup> En total, el PLRA accedió a 11 bancas en el Senado y 21 bancas en Diputados.

En el marco de las diversas reformas electorales emprendidas, dos de ellas fueron importantes de cara a la vida interna partidaria. La primera fue la adopción del *sistema de representación proporcional*. Fue una de las banderas principales de la oposición, especialmente del PLRA, a sabiendas de que el camino hacia una democracia competitiva y plural no sería fácil, por lo cual la representación proporcional se convertiría en una herramienta crucial para conquistar, poco a poco, espacios de poder. La segunda fue la adopción de la *elección directa* como

mecanismo para seleccionar candidatos partidarios. Con el voto directo se pretendía reducir el control que tenían sobre las estructuras partidarias los movimientos internos mayoritarios y, subsidiariamente, crear condiciones para recambios en los liderazgos. El nuevo sistema tuvo un fuerte impacto en la vida interna de los partidos: (i) la vida electoral interna pasó a ser vital; (ii) los movimientos internos se volvieron esenciales; y (iii) los discursos internos políticos dejaron de mirar únicamente a Asunción y se centraron igualmente en el interior del país, los jóvenes y las mujeres, entre otros factores (Caballero Carrizosa, 1998: 615-617).

Una vez introducidas esas reformas electorales, los partidos políticos emprendieron sus actividades en el marco de los múltiples desafíos electorales que se presentaban, fueran internos o externos. En cuanto a las elecciones internas para elegir autoridades partidarias, el PLRA llevó a cabo en esa etapa tres procesos electorales: 1990 –las primeras con voto directo–, 1992 y 1995. En todas estas elecciones, triunfó con mucha comodidad el movimiento interno de Domingo Laíno (el lainismo). Su principal contendor era el movimiento de Miguel Abdón Saguier (el saguierismo), aunque nunca tuvo la fuerza suficiente para amenazar la hegemonía interna del lainismo.

**Tabla II. Datos electorales de elecciones internas 1990, 1992 y 1995**

	Cantidad de afiliados	% de participación en las elecciones internas	Crecimiento de afiliados de elección a elección
1990	303.677	21%	X
1992	468.675	30%	54%
1995	566.000	22%	18%

Fuente: Pérez Talía (2019).

Los datos de la Tabla II muestran cómo el PLRA, de provenir de la clandestinidad y prácticamente sin organización partidaria por varias décadas, en la era democrática logró reorganizarse casi inmediatamente. La cantidad de afiliados al partido no paró de crecer, elección tras elección. En cuanto al porcentaje de participación de los afiliados en las internas, merece la pena señalar dos cuestiones. En primer lugar, el PLRA fue (y aún es) el único partido no colorado cuyas primarias son competitivas y participativas. En segundo lugar, la participación interna –25% en promedio– fue relativamente baja en comparación con los siguientes períodos. Esto se debió, tal vez, a dos causas: las nuevas reglas de juego (que dejaron sin efecto las Convenciones para elegir autoridades y, en cambio, obligaban al voto directo de los afiliados) tienen necesariamente su período de internalización y adaptación. Se podría agregar, además, la fuerte cohesión de Domingo Laíno con el electorado liberal, que hizo desaparecer cualquier incertidumbre en los resultados.

A nivel ideológico, el Partido Liberal paraguayo hunde sus raíces en el viejo liberalismo político del siglo XIX. Desde entonces, han convivido internamente al menos dos grandes corrientes ideológicas: una más clásica y ortodoxa, y otra más social y heterodoxa. Si bien en el siglo XX el partido se afilió a la Internacional Liberal, al observar las disputas internas se descubre que las posiciones ideológicas y programáticas están lejos de ser uniformes.

En la década de 1990, el movimiento Cambio para la Liberación –el laínismo– se situaba más cercano a la socialdemocracia, en una posición de centroizquierda, con una marcada tendencia social. El movimiento Movilización Popular para el Cambio –el saguierismo– se ubicaba mayormente hacia la centroderecha, con mayor afinidad con el liberalismo clásico, la no intervención del Estado y un cierto rechazo a los rasgos populistas (en abierta alusión a Laíno).

A partir de datos provenientes de encuestas realizadas sistemáticamente por la Universidad de Salamanca (Élites Parlamentarias de América Latina [PELA]) a diputados de Paraguay, es posible observar y comparar las posiciones ideológicas del PLRA en el recinto parlamentario.

**Tabla III. Ideología de la élite partidista (1993-1998)**

Cómo se ven ideológicamente los partidos entre sí		Autoubicación media ideológica de los diputados		Autoubicación media de los diputados a sus partidos de pertenencia	
ANR	7,36	ANR	5,6	ANR	6,25
PLRA	5,86	PLRA	4,95	PLRA	5,26
Fuente: PELA. Pregunta: “Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿Dónde situaría usted a los otros partidos?”.		Fuente: PELA. Pregunta: “Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿Dónde se ubicaría usted?”.		Fuente: PELA. Pregunta: “Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿Dónde ubicaría usted a su partido político?”.	

Los datos colocan al PLRA en una ubicación moderada, de centro, y ubicado hacia la izquierda de la ANR, que, en todos los casos, se ubica perfectamente hacia la derecha del espectro ideológico. En cuanto a la percepción ideológica hacia los principales líderes políticos nacionales, estos son los datos:

**Tabla IV. Ideología de los principales líderes partidarios**

Líderes nacionales	Escala de ubicación ideológica
Luis María Argaña (ANR)	7,86
Domingo Laíno (PLRA)	5,33
Guillermo Caballero Vargas (Encuentro Nacional)	5,84
Juan Carlos Wasmosy (ANR)	7,37

Fuente: PELA. Pregunta: “Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿Dónde situaría usted a los siguientes líderes políticos?”.

De entre los cuatro líderes nacionales citados previamente, es al líder del PLRA a quien ubican en una posición más de centro (5,33) y más alejado de la derecha (Luis María Argaña, con 7,86).

A pesar del cómodo dominio de Domingo Laíno en el PLRA, no logró derrotar al Partido Colorado en las tres elecciones generales en las que compitió y representó al liberalismo. En su intento de vencer, probó distintas fórmulas: en 1989 y 1993 se presentó con una fórmula integrada exclusivamente por liberales, y en 1998 concretó una alianza con el partido Encuentro Nacional, en la cual quedaba la presidencia para Laíno y la vicepresidencia para Carlos Filizzola, de dicha agrupación opositora. Pese a las distintas estrategias electorales, el coloradismo siguió triunfando en el Ejecutivo durante los nuevos tiempos democráticos, aunque el PLRA fue siempre el segundo partido en términos electorales.

**Tabla V. Cantidad de diputados y senadores a los que el PLRA accedió en las generales de 1993 y 1998**

Año de elección general	Bancas del Senado (45 en total)	Bancas de Diputados (80 en total)
1993	17	33
1998[1]	20	35

Fuente: Datos electorales del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

[1] En las generales de 1998 las listas parlamentarias fueron integradas en alianza con el Encuentro Nacional.

La cantidad de escaños accedidos, como se observa en la Tabla V, muestra que el PLRA supo rápidamente extender y consolidar a lo largo y ancho del país sus raíces territoriales. La organización partidista liberal mostró, ya al inicio de la democracia, su capacidad de expansión territorial, lo cual implica, de algún modo, la existencia de vínculos estables y persistentes entre el partido y los ciudadanos de los distintos departamentos del país (Pérez Talia, 2017).

La consecuencia inmediata de la dura derrota en las generales de 1998 fue la pérdida de poder de Laíno hacia el interior del PLRA. A partir de entonces, el liberalismo dejaría de ser un partido disciplinado en torno a su principal líder y pasaría a convertirse en un conjunto de facciones en permanente disputa por el poder interno (Abente Brun, 2010:304).

Esta primera etapa de reorganización partidaria (1989-1998) se cierra, a pesar de las tres derrotas presidenciales de Domingo Laíno, con un balance mayormente positivo. De ser un partido que provenía de la clandestinidad y con un incierto porcentaje de afiliados al inicio de la transición, pasó a ser en democracia el principal partido de oposición, sin que terceras fuerzas puedan desplazarlo de ese lugar.

El proceso relativamente exitoso de institucionalización del PLRA en los años noventa no tiene a Laíno como único artífice, claro está. En todo caso, los partidos políticos son una suma de actores políticos cuyo accionar conjunto marca el derrotero partidista. Sin embargo, bajo el manejo partidario lainista, el PLRA se reinstaló en el imaginario ciudadano como una alternativa electoral capaz de disputarle el poder palmo a palmo a la ANR en una lucha abiertamente desigual, no solo en cuanto a afiliados sino también en cuanto a recursos económicos.

Pocos partidos en la región pueden ser capaces de mostrar el “músculo electoral” que mostró el PLRA después de sobrevivir a casi cincuenta años de proscripción, persecución y represión brutal. La comunidad liberal tradicional, entendida como ese enclave cultural fuertemente arraigado en la sociedad paraguaya desde su fundación, seguramente explica la supervivencia del liberalismo a tantos días oscuros y aciagos. En los diez primeros años de la era democrática, esa “comunidad liberal” fue exitosamente visibilizada, organizada e institucionalizada por el PLRA.

Sin embargo, el principal problema que se planteaba el PLRA de cara al post lainismo era que ya no podía basarse exclusivamente en su comunidad liberal. Ella le otorga un peso electoral importantísimo —el 30% en promedio—, pero no le asegura la mayoría para gobernar el país. El partido debía trascender su “enclave cultural” y articular un nuevo discurso frente a una sociedad que empezaba a modernizarse. Para ello, debían venir nuevos tiempos de modernización del aparato partidario, que tendría que ser capaz de abrirse a la sociedad “no liberal”, en la necesidad de encauzar las nuevas demandas ciudadanas (Caballero Carrizosa, 1993: 184).

## **Segunda etapa: lucha de facciones, alianzas y gobierno (1999-2013)**

En esta segunda etapa, suceden distintos hechos políticos a nivel nacional que impactan en la organización liberal. En primer lugar, el PLRA accede a gobernar, aunque en tres formas distintas: (i) como cogobierno durante el Gobierno de

Unidad Nacional (1999-2000); (ii) en alianza con Fernando Lugo (2008-1012); y (iii) en solitario (2012-2013), luego de la destitución de Lugo vía juicio político. No obstante, al tiempo que existía mayor disponibilidad de cargos y recursos en juego, la lucha de facciones internas se volvió intensa y encarnizada. En muchos casos, parecía que había *varios* partidos liberales al mismo tiempo.

En 1999, se realizan las elecciones internas para elegir al sucesor que dirija al partido en tiempos postlainistas. En dicha elección, triunfó Julio Cesar “Yoyito” Franco frente a Luis Alberto Wagner –heredero político de Laíno–, lo que dio inicio al tiempo del franquismo en el PLRA. Paradójicamente, la etapa partidaria franquista acabará cuando Federico Franco acceda en 2008 a la vicepresidencia de la República, en alianza con Fernando Lugo.

**Tabla VI. Datos electorales de las elecciones internas partidarias entre 1999 y 2007**

	Cantidad de afiliados	% de participación en las elecciones internas	Crecimiento de afiliados de elección a elección	Ganador de la presidencia partidaria
1999	575.305	20%	2%	“Yoyito” Franco
2002	589.593	42%	3%	“Yoyito” Franco
2005	678.641	31%	15%	Blas Llano (equipo de Franco)
2007	808.442	37%	19%	Federico Franco

Fuente: Pérez Talia (2019).

La Tabla VI muestra no solo el predominio del sector franquista en la década, sino también el crecimiento del padrón electoral, elección tras elección, y el aumento de la participación en las elecciones internas. Si, en la etapa anterior, el promedio de participación fue del 25%, en esta etapa el promedio fue del 33%. En cuanto al electorado liberal, en esta etapa se observa un crecimiento del 41% del padrón electoral entre 1999 y 2007. La mayor disponibilidad de incentivos –colectivos y selectivos– incidió en el interés de formar parte de alguna facción interna y participar de la dinámica partidaria.

En 1999, el PLRA accede a cogobernar el país con la ANR. El nuevo presidente de la República, Luis González Machi (ANR), anunció la conformación de un Gobierno de Unidad Nacional con las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Al PLRA se le ofrecieron dos ministerios, que fueron asumidos por líderes de las dos grandes facciones internas: Luis Alberto Wagner asumió el Ministerio de Agricultura y Ganadería y Miguel Abdón Saguier asumió el Ministerio de Relaciones Exteriores, con Carlos Mateo Balmelli como vicescanciller. En la medida en

que el PLRA no accedía a la presidencia de la República (como ocurrió en 1989, 1993 y 1998), la dirigencia principal acababa por pactar con el coloradismo según devinieran coyunturas críticas, y aun a expensas de dilapidar su perfil opositor. Carlos Mateo Balmelli afirmaba en una entrevista que “en el caso de los liberales, nosotros decíamos: tenemos que volver al gobierno de alguna manera para ejercitarnos en el poder y que la gente nos vea.” (citado en Yore, 2014: 267).

El Gobierno de Unidad Nacional, a pesar de las expectativas iniciales, cargaba con una mochila pesada: no tenía legitimidad electoral de origen y su desenvolvimiento era visto, cada vez más, como un reparto de feudos a las cúpulas partidarias, que no cesaban en pedir aumentos en sus cuotas de poder. El internismo del PLRA asoma con fuerza y produce la primera crisis: Wagner es destituido en agosto de 1999 por pedido de la propia dirigencia liberal. En los primeros días de septiembre le llega el turno a Miguel A. Saguier, quien también es despedido de la Cancillería. El PLRA, finalmente, decide de manera institucional retirarse del cogobierno.

El recambio generacional de la dirigencia del PLRA trajo consigo ciertas modificaciones en la ideología de la élite partidista. Luis Alberto Wagner tomó en un principio la bandera de sucesor natural de Domingo Laíno. Si bien compartía con el histórico dirigente –con Laíno– una férrea lucha contra la dictadura y la defensa de un liberalismo más social y de centroizquierda, se mostraba, al mismo tiempo, más radical y confrontativo, lo cual dejaba en entredicho su perfil de líder nacional, situación requerida por entonces. “Yoyito” Franco, por su parte, emergía como un político más moderado y conciliador. Era hijo de un notable y recordado caudillo liberal, don Cástulo Franco, más conocido como “el médico de los pobres”. Desde Fernando de la Mora empezó a construir su perfil de líder nacional, con lo cual rompió la hegemonía histórica de Laíno, para lo cual emprendió una alianza con el saguierismo. No podría ser ubicado ideológicamente en la derecha conservadora (donde sí estaría su hermano Federico Franco), aunque tampoco sería un abanderado de las demandas sociales. Seguramente, el pragmatismo ideológico describe mejor su actuar político.

Las encuestas realizadas por la Universidad de Salamanca (PELA) a diputados de Paraguay del período 1998-2003 no muestran, sin embargo, cambios sustanciales en la ideología de los parlamentarios del PLRA.

**Tabla VII. Cómo se ven ideológicamente los partidos entre sí**

Partidos	1993-1998	1998-2003
ANR	7,36	7,86
PLRA	5,86	6,07

Fuente: PELA. Pregunta: “Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿Dónde situaría usted a los otros partidos?”.

Aunque muy parecidos entre uno y otro período parlamentario, los datos de la Tabla VII permiten observar un muy pequeño reacomodo de ambos partidos tradicionales hacia la derecha del espectro ideológico, aunque la ANR ocupó con más fuerza esa posición.

En las elecciones generales de 2003, el PLRA presentó una candidatura exclusivamente liberal, encabezada por “Yoyito” Franco. Fue derrotado nuevamente por la ANR, aunque mantuvo nuevamente el segundo lugar de los resultados nacionales. Mantuvo, además, una importante cantidad de escaños legislativos: 12 de 45 bancas en el Senado y 21 de 80 en Diputados.

Durante el período constitucional 2003-2008, el PLRA vive una auténtica lucha entre facciones internas que, sin ruborizarse, negocian directamente con el presidente colorado Nicanor Duarte Frutos lugares en embajadas, entes autárquicos, sindicaturas, entre otros espacios. La ANR buscaba consolidar mayorías parlamentarias estables —especialmente en el Senado— y necesitaba díscolos en la oposición. Por el lado liberal, algunos sectores parecían agotados de tantos años de oposición que, por algunas cuotas de poder que les ofrecía el oficialismo, hasta preferían ser sancionados y escrachados. En la medida en que transcurría la presidencia de Duarte Frutos, el presidente manifestaba, cada vez con más insistencia, su intención de buscar la reelección presidencial. La respuesta mayoritaria de la oposición fue negativa, aunque algunos sectores del PLRA dejaron traslucir la posibilidad de apoyar una reforma constitucional para incorporar el pedido de Nicanor Duarte Frutos.

En las elecciones partidarias de 2005, estuvo en agenda la cuestión de los pactos entre colorados y liberales. Desde un comienzo, las elecciones estuvieron centradas en dos candidaturas: la de Blas Llano y la de Efraín Alegre, continuidad y cambio. Por un lado, Blas Llano heredaba el liderazgo que “Yoyito” Franco ya no podía sostener. Hizo alianza con Luis A. Wagner, quien, paradójicamente, en las tres elecciones previas había competido justamente contra Franco. Por el otro lado, Efraín Alegre emergía con fuerza en alianza con un grupo importante de, principalmente, diputados y gobernadores. En una entrevista periodística, Blas Llano afirmaba que su misión principal era “poner en orden la casa” (*ABC Color*, 14/07/2005) de cara a las presidenciales de 2008, y resaltaba la fortaleza de su equipo político, que ganó todas las elecciones que disputó, salvo la de 2003. En la otra vereda, Efraín Alegre proponía “terminar con las políticas de transas y negociados que perjudicaron mucho al partido y minaron la confianza de la ciudadanía” (Pérez Talia, 2019: 69).

En dichas elecciones el franquismo volvió a triunfar, con Blas Llano como presidente, cuyos resultados reflejaban algunas líneas de cambio partidario. Se llevaba a cabo la segunda renovación de líderes luego de la “era de Laíno” y esta vez incluía además una renovación generacional. En primer lugar, Blas Llano tenía 38 años, y Efraín Alegre, 42 años. En segundo lugar, los liderazgos históricos quedaban relegados a las segundas o terceras líneas de importancia. Prueba de ello es la marginal cantidad de votos que recibió Domingo Laíno, quien ni siquiera participó de la jornada electoral, ya que viajó a Nicaragua para asistir al aniversario de la

Revolución Sandinista. Por último, el triunfador gobernaría el partido con una delgada mayoría propia, lo cual le obligaba inexorablemente a dialogar con las demás fuerzas internas. La continuidad principal fue que el grupo político que gobernaba el PLRA desde 1999 –con nuevas alianzas internas– volvía a triunfar.

El PLRA, en el período 2003-2008, aún será un partido moderado, de centro-derecha, y la derecha todavía estará ocupada por la ANR. Los nuevos liderazgos del PLRA –Blas Llano, Efraín Alegre y el gobernador Federico Franco– aún no manifestaban abiertamente sus posiciones ideológicas en temas centrales de la política nacional. Luego de la renovación de autoridades en 2005, el objetivo principal pasó a ser la construcción de una gran concertación nacional, más allá de las disputas y enunciaciones ideológicas.

Las encuestas realizadas por la Universidad de Salamanca (PELA) a diputados de Paraguay del período 2003-2008 muestran más continuidades que cambios en la línea ideológica del partido.

**Tabla VIII. Ideología de la élite partidaria legislativa (2003-2008)**

Cómo se ven ideológicamente los partidos entre sí		Autoubicación media ideológica de los diputados		Autoubicación media de los diputados a sus partidos de pertenencia	
ANR	6,8	ANR	5,7	ANR	5,74
PLRA	5,55	PLRA	5,81	PLRA	5,69
Patria Querida	5,21	Patria Querida	4,75	Patria Querida	5,29
UNACE	6,77	UNACE	5,86	UNACE	6
Fuente: PELA. Pregunta: “Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿Dónde situaría usted a los otros partidos?”.		Fuente: PELA. Pregunta: “Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿Dónde se ubicaría usted?”.		Fuente: PELA. Pregunta: “Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿Dónde ubicaría usted a su partido político?”.	

Llama la atención que los diputados del PLRA se autoubicaron muy levemente a la derecha de los de ANR, casi en la misma posición que UNACE<sup>5</sup> (Tabla II). Sin embargo, en la percepción de los demás diputados hacia otros partidos, el PLRA efectivamente ocupa una posición menos “derechoza” que ANR y UNACE (Tabla I).

En el año 2006, se inicia el proceso –interno y externo– para llegar al poder en 2008. La fuerte crisis interna en el Partido Colorado y la emergencia de Fernando Lugo como líder carismático, capaz de unir a la oposición, favoreció el armado de una gran alianza. El PLRA convocó a una Convención para el 17 de junio de 2007

a fin de que la máxima autoridad partidaria decida el rumbo liberal de 2008. Existían dos propuestas que enfrentaban a las facciones internas y que fueron objeto de debate y aprobación: una posición que implicaba entregar la candidatura presidencial a Fernando Lugo y pugnar por la vicepresidencia, defendida por el oficialismo liberal; y otra que proponía no ceder sin más la candidatura presidencial a Lugo y, en todo caso, negociar la fórmula con todos los actores que integraban la Concertación opositora. Esta propuesta fue defendida por la disidencia liderada por Federico Franco y Efraín Alegre. La Convención partidaria optó finalmente, por un margen muy estrecho, por la posición oficialista “sin condiciones”. Declinó la candidatura presidencial a favor de Fernando Lugo y se aseguró la candidatura a vicepresidente. De esa forma, le tocaba elegir al PLRA, mediante elecciones primarias de sus afiliados, al acompañante de Lugo para el cargo de vicepresidente.

En septiembre de 2007 se conformó la Alianza Patriótica para el Cambio (APC en adelante), que formalizaba la candidatura de Fernando Lugo para la presidencia y la de un representante del PLRA para la vicepresidencia. Una vez conformada la APC, el PLRA se enfrascó intensamente en su interna partidaria, fijada para el domingo 9 de diciembre de 2007. No solo había que elegir al candidato a vicepresidente de la República y demás cargos nacionales, sino también renovar autoridades partidarias para el período 2008-2010. La lucha interna generó nuevos reacomodos en la élite partidaria y los resultados de las elecciones servirían para recomponer fuerzas políticas internas. La lista de Federico Franco triunfó en todos los frentes, incluido la presidencia del PLRA. Los resultados aseguraban a Franco ser el actor liberal más relevante de los próximos cinco años, en caso de que la APC triunfara en las elecciones generales. Blas Llano, a pesar de su derrota, y de ser el único presidente que perdió una reelección, todavía consolidaba su liderazgo hacia el interior del partido, esta vez ya sin el grupo de los Franco. Efraín Alegre (que había perdido la presidencia del PLRA en 2005 contra Llano) estrechó una alianza estratégica con los Franco, que le aseguró encabezar la lista del PLRA al Senado y convertirse en figura central de la campaña liberal.

La APC significó un acuerdo electoral mínimo que giró en torno a tres cuestiones:

- El apoyo electoral irrestricto a Lugo y al PLRA como cabezas de la fórmula para enfrentar a los colorados, donde el primero aportaba su figura carismática bajo cuyo liderazgo se agrupó la mayor parte de la oposición y el segundo aportaba su fuerza organizativa nacional, su caudal de votos y su estructura partidaria.
- Para el caso de que la APC alcanzara la victoria en 2008, el gabinete del gobierno debería ser plural y equilibrado. No se acordó de manera clara las cuotas de poder en el gabinete, sino que iba a estar integrado por los diversos sectores que apoyaban la Alianza.
- Un acuerdo tácito y no escrito que proponía que, para las presidenciales de 2008, sería Fernando Lugo quien encabezara la candidatura y, para 2013, sería un liberal quien estaría al frente (Gorostiaga Guggiari, 2016).

El triunfo de Fernando Lugo y Federico Franco (presidente y vicepresidente de la República respectivamente), el 20 de abril de 2008, dio nuevos bríos al liberalismo paraguayo. En términos legislativos, fue de las mejores elecciones del PLRA en la era democrática. Alcanzó 14 bancas en el Senado y 29 en Diputados. A pesar de la amplia diversidad de partidos y movimientos sociales dentro de la APC, Fernando Lugo estaba obligado a tener una buena relación con su socio mayoritario, el PLRA, merced a su fuerza parlamentaria, ya que el 90% de la fuerza parlamentaria eran escaños liberales. En cuanto a la cara electoral durante los tiempos de gobierno, el PLRA dio saltos cuantitativos interesantes con respecto al período anterior.

**Tabla IX. Datos electorales de las elecciones internas partidarias durante el gobierno**

	Cantidad de afiliados	% de participación en las elecciones internas	Crecimiento de afiliados de elección a elección	Ganador de la presidencia partidaria
2010	927.510	48%	15%	Blas Llano
2012	1.101.346	42%	19%	Blas Llano

Fuente: Pérez Talía (2019).

A nivel de participación en las elecciones internas y padrón electoral, se observa nuevamente un crecimiento importante con respecto al pasado. En la primera etapa de reorganización partidaria (1989-1998), el promedio de participación fue del 25%, y en la segunda etapa –previa a la llegada al gobierno–, la media fue del 33% de participación. En cambio, una vez que el liberalismo accedió al poder (2010-2012), la media de participación subió al 45%. En cuanto al electorado liberal, también se observa un crecimiento del padrón del 36% respecto de la etapa anterior. Los incentivos que otorgaba el poder explican seguramente estos saltos cuantitativos en la cara electoral.

Pronto se agudizaron las fricciones, no solo entre los miembros de la APC sino también entre las facciones internas del PLRA, lo cual terminó por afectar a la propia APC. El primer resquebrajamiento comenzó con el vicepresidente electo, Federico Franco, quien rápidamente manifestó síntomas de poca sintonía con su compañero de fórmula, Fernando Lugo. El presidente Lugo decidió inmiscuirse en el internismo liberal. Se apoyó en y fortaleció a los sectores liberales opuestos a Franco –a las facciones de Blas Llano y Efraín Alegre– con el fin de debilitarlo internamente, mientras que Franco recurrió a los medios de comunicación para confrontar públicamente con el presidente. La relación entre ambos se agravó de-

finitivamente cuando Lugo decidió destituir, en abril de 2009, al único ministro dentro del gabinete que contaba con la bendición de Federico Franco (Cándido Vera Bejarano, del Ministerio de Agricultura y Ganadería), con lo cual la corriente franquista pasaba tácitamente a la oposición. Al año de gobierno de la alianza, las bancadas liberales del Congreso mostraban una considerable división, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, aunque todavía funcionaban como escudo del presidente Lugo frente a las constantes amenazas de juicio político por parte de la oposición.

En 2010, se elegían autoridades internas partidarias, que servirían de muestra para medir las fuerzas luguistas versus las antiluguistas en el interior del partido. Las dos grandes facciones liberales que apoyaban explícitamente el gobierno de Lugo eran la de Blas Llano y la de Efraín Alegre. Más allá de las tensiones naturales entre los principales liderazgos del partido, había que mostrar que el PLRA, mayoritariamente, apoyaba candidaturas que sintonizaban con el gobierno de Lugo. Al mismo tiempo, las candidaturas luguistas jugaban un partido aparte: pensaban en mayores cuotas de poder en el gabinete y, a mediano plazo, miraban hacia las elecciones de 2013. Para entonces, ya sonaba con fuerza una posible precandidatura presidencial de Efraín Alegre, con lo cual se convertiría de forma automática en “enemigo íntimo” de Blas Llano y Federico Franco. Finalmente, el nuevo presidente del PLRA iría a liderar el partido en las municipales de noviembre de 2010 y, mucho más importante aún, el proceso de negociación de la fórmula electoral para 2013.

**Tabla X. Internas al Directorio del PLRA (2010)**

Candidatos	Votos	Porcentaje
Blas Llano	188.208	42,30%
Víctor Ríos (candidato de Efraín Alegre)	117.353	26,30%
Salyn Buzarquis (Candidato de Federico Franco)	98.456	22,14%

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del Tribunal Electoral Independiente del PLRA.

Los resultados confirmaron algunas tendencias y abrieron nuevos frentes. Los liberales, en su mayoría (casi el 70%), se decantaron por una opción electoral afín al gobierno de Lugo. Dejaron en evidencia que la oposición intransigente de Federico Franco no gozaba de mucha simpatía. Blas Llano fue el claro ganador, aunque no arrasó, como aseveraba en los días previos a las elecciones. Eso le alcanzaba

para seguir siendo un líder fundamental dentro del PLRA, pero no podía imponerse como “único líder liberal”. Tenía que compartir espacio con Efraín Alegre, cuyo candidato al Directorio –poco conocido hasta entonces– hizo una buena elección, con una lista única a nivel nacional y sin alianzas con las demás fuerzas internas. Llano para asegurar su triunfo, se alió con al menos cinco movimientos –Luis Alberto Wagner y Ramón Gómez Verlangieri, entre otros–, lo cual podría generarle eventualmente problemas de lealtad al momento de construir mayorías en el interior del Directorio. Inmediatamente después del triunfo de Llano, comenzaron los ataques desde su facción contra Efraín Alegre, lo que dejó traslucir quién era el rival más peligroso de cara a las presidenciales de 2013. Un pronto acercamiento entre Blas Llano y Federico Franco buscaba aglutinar un gran frente contra Alegre.

A nivel ideológico, la Alianza Patriótica para el Cambio fue una coalición electoral bastante heterogénea en lo ideológico, liderada por Fernando Lugo –más ubicado hacia la centroizquierda– y el PLRA, históricamente más de centro, con un leve giro hacia la derecha en el período anterior. Desde comienzos del nuevo gobierno hubo disputas y tensiones entre Fernando Lugo y Federico Franco, y el aspecto ideológico no estuvo ausente. Sin perjuicio de la “guerra fría” que ocasionó el vacío de Lugo a Franco al dejarle sin espacios de poder en el Ejecutivo, las discusiones públicas en torno a cuestiones ideológicas –defensa de la propiedad privada, cuestión campesina, Venezuela y Hugo Chávez, entre otras– también fueron intensas y constantes. Dicho de otro modo, el conflicto entre las cabezas del Poder Ejecutivo no fue solo por espacios de poder, sino también por la manera de pensar y concebir la política misma. Mientras que Fernando Lugo era identificado como el “obispo de los pobres” y se autoubicaba sorpresivamente en el centro ideológico –seguramente como mera estrategia para alejar fantasmas–, Federico Franco no ocultaba su simpatía hacia el empresariado y el libre mercado. Incluso, se declaró admirador del expresidente español José María Aznar (liberal en lo económico y conservador en lo político).

En cuanto a la ideología de la élite partidista, las encuestas realizadas por la Universidad de Salamanca (PELA) a diputados de Paraguay del período 2008-2013 sugieren ciertos reacomodos ideológicos de los principales partidos políticos.

**Tabla XI. Ideología de la élite partidista (2008-2013)**

Cómo se ven ideológicamente los partidos entre sí		Autoubicación media ideológica de los diputados		Autoubicación media de los diputados a sus partidos de pertenencia	
ANR	6,33	ANR	5,44	ANR	5,33
PLRA	6,78	PLRA	6,08	PLRA	6,67
Patria Querida	8,09	Patria Querida	--	Patria Querida	--
UNACE	8,16	UNACE	7,21	UNACE	7,07
Fuente: PELA. Pregunta: “Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala donde el 1 es la izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla colocaría Ud. a los siguientes partidos? (NOTA: No se pregunta por el partido al que pertenece el entrevistado)”.		Fuente: PELA. Pregunta: “Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿En qué casilla se colocaría Ud. teniendo en cuenta sus ideas políticas?”.		Fuente: PELA. Pregunta: “Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿dónde situaría Ud. a su propio partido?”.	

Los datos muestran que el PLRA, por primera vez en la era democrática, se sitúa más a la derecha que la propia ANR, no solo desde la mirada del mismo parlamentario –autoubicación–, sino también desde la mirada de los demás partidos políticos. Seguramente, ese giro también es explicado por el afán liberal de diferenciarse ideológicamente del sector de Lugo, más decantado hacia la izquierda.

Posteriormente, Lugo realizó los cambios más significativos dentro de su gabinete, y destituyó a dos líderes importantes: Efraín Alegre, del Ministerio de Obras Públicas (líder de una de las facciones más fuertes del PLRA), y Rafael Filizzola, del Ministerio del Interior (líder del Partido Democrático Progresista PDP, cuyo partido contaba con un escaño en la Cámara de Diputados). Tras esta medida, el gabinete presidencial giró decididamente hacia la izquierda, y fortaleció únicamente a los sectores que apoyaron su proyecto de reelección. Sin embargo, el intento de modificación constitucional para la reelección presidencial no surtió efectos, dado que, como se tenía previsto, no logró superar el escollo parlamentario.

Mientras tanto, los liberales establecieron anticipadamente un sistema de “urnas delivery”<sup>6</sup> como mecanismo de elección de candidato a presidente. Esta decisión tuvo dos motivos esenciales: (i) querían tener un candidato con muchos meses de antelación, a fin de disponer de más tiempo de negociación con el luguisismo para reeditar, eventualmente, una nueva alianza; y (ii) dado que las elecciones primarias del PLRA son históricamente encarnizadas y virulentas, que dejan un tendal importante de heridos, se aseguraban de esa forma un tiempo prudencial para sanar heridas y llegar unidos a 2013. Sin embargo, la experiencia de consulta resultó un fracaso absoluto, ya que Efraín Alegre, ganador según bocas de urna y conteos previos, no reconoció la victoria de Blas Llano, quien fue proclamado vencedor –mediante un sinnúmero de impugnaciones– por el Tribunal Electoral Independiente. Alegre declaró que “fue un monumental fraude” (*ABC Color*, 07/04/2012) y se insinuaron voces de que Lugo estaría satisfecho con los resultados liberales a pesar del fraude, ya que, por un lado, Blas Llano era el único líder nacional que aún le respondía incondicionalmente. Por otro lado, no veía con malos ojos tener un PLRA debilitado y desprestigiado luego de las acusaciones de fraude, porque eso le favorecía para negociar con mayor fuerza una candidatura presidencial mucho más favorable al luguisismo (Pérez Talía, 2019).

Para 2012, el presidente Lugo parecía bastante alejado de las principales élites partidistas de la APC. Su gabinete ya respondía únicamente a su fuerza política propia, sin espacios importantes para el liberalismo. El presidente, por un lado, se mostraba encerrado en sí mismo y demostraba un comportamiento un tanto ambiguo con los sectores afines a su proyecto y, por el otro, practicó un intento de acercamiento con sectores internos de la ANR, específicamente con su presidenta, Lilian Samaniego. Se insinuaban posibles acuerdos parlamentarios para concretar la reelección presidencial (Gorostiaga Guggiari, 2016). Los liberales, al ver no solo que la mayoría de sus facciones internas estaba fuera de la órbita del gobierno nacional, sino también que el propio Lugo negociaba con la facción de la presidenta de la ANR, empezaron a considerar perdida la idea de reeditar la exitosa alianza de 2008. Decidieron, así, emprender el camino de 2013 con una opción aliancista, pero sin la izquierda luguísta. Tal es el caso de Efraín Alegre, quien luego de mantenerse temporalmente prescindente de las decisiones del Directorio tras el fraude de las “urnas delivery”, se alió con Rafael Filizzola, líder del partido PDP, con el fin de presentarse juntos para las siguientes elecciones presidenciales. El lanzamiento de la candidatura se realizó el 14 de junio de 2012 en la Conmebol, ante una importante cantidad de adherentes, lo cual generó la reacción inmediata del presidente Blas Llano, quien no descartó que la “actitud rebelde” de Alegre pudiera ser tratada en la siguiente Convención.

Mientras el PLRA se debatía en una profunda crisis interna, ocurrió a mediados de 2012 un suceso tan trágico como inesperado en el contexto de la secular lucha por la tierra: la matanza de Curuguaty, que dejó once campesinos y seis policías muertos. De inmediato, se generó una conmoción de notable alcance en el país, que puso en primera línea de batalla a los partidos políticos, los medios de comunicación y la ciudadanía. Se insistió mediáticamente que la única salida a la crisis

era la destitución de Lugo, quien hasta entonces había sorteado con éxito nada menos que 22 amenazas de juicio político. A pesar de esto, la amenaza número 23 parecía irremediable. Los sucesos del 15 de junio se convirtieron en la mayor crisis que tuvo que enfrentar el presidente Lugo durante su gobierno, y esta vez sin el respaldo legislativo de su socio mayoritario, el PLRA, que para entonces se encontraba prácticamente apartado del poder.

La respuesta de emergencia de Lugo fue nombrar como ministro del Interior a un ex fiscal perteneciente al Partido Colorado (repudiado por campesinos debido a que había liderado represiones masivas contra ese sector) y crear una comisión de notables para investigar los hechos. El resultado no satisfizo a nadie. Los sectores de izquierda lamentaron el nombramiento del nuevo ministro del Interior, Rubén Candia Amarilla, por su pasado represivo. Mientras tanto, los liberales, que habían pedido *in extremis* el Ministerio del Interior para Miguel A. Saguier a cambio de no apoyar el juicio político (a lo que Lugo se negó), pusieron fin definitivamente a la coalición, debido al nuevo desaire del presidente. Una vez que los partidos de oposición, en especial la ANR, dieron inicio al procedimiento de juicio político, la cúpula liberal se sumó al pedido de destitución y se inició, de manera acelerada, la caída definitiva de Lugo. De esa forma, acabó, de manera extemporánea, la primera alternancia electoral por la vía pacífica en la historia del Paraguay.

Federico Franco asumió la presidencia de la República el mismo 22 de junio de 2012, fecha en que la Cámara de Senadores aprobó la destitución de Lugo bajo el cargo de “mal desempeño de funciones”. El gabinete estuvo conformado, en su mayoría, por liberales que respondían a la facción de Federico Franco y Blas Llano. Mientras tanto, la dirigencia principal del PLRA negociaba una posible candidatura presidencial de consenso en favor de Efraín Alegre, cuya facción precisamente había quedado fuera del gabinete. La Convención partidaria estaba fijada para el sábado 14 de julio de 2012 en la Plaza de Armas, frente al Congreso Nacional. Esa sería la fecha en que se decidiría el rumbo liberal de cara a 2013. Con la presencia del 99% de los convencionales, se resolvió: (i) el apoyo irrestricto al gobierno de Federico Franco; (ii) la concreción de alianzas con partidos políticos y movimientos sociales de cara a 2013; (iii) la reivindicación de que un liberal encabece la fórmula electoral en 2013; (iv) una lista unificada y de consenso no solo para las presidenciales sino también para el Senado, el Parlasur, las Gobernaciones y el Directorio partidario; y (v) la renuncia de Blas Llano a su candidatura, producto del dudoso triunfo en las “urnas delivery”.

En diciembre de 2012, el PLRA fue a elecciones internas para definir candidaturas y ratificar el consenso de cara a las generales de 2013. Si bien hubo una participación importante –aunque levemente menor a las internas de 2010–, los resultados llamaron la atención en cuanto al elevado porcentaje de votos nulos y blancos que, en su totalidad, sumaban en torno al 20%. Es decir, el porcentaje de votos invalidados superaba la suma de todas las listas al Senado o del Directorio que no fuesen la lista de consenso. Se plantearon dos hipótesis: (i) fue un acto de rebeldía del electorado liberal hacia las listas de consenso, producto de un mero acuerdo de cúpula que privó de una real competencia entre las diversas corrientes

liberales; (ii) fue un rechazo del electorado liberal a la élite partidaria por haber apoyado la destitución de Lugo vía juicio político.

A pesar de contar con todo el gobierno a su favor, el candidato del PLRA, Efraín Alegre, no logró derrotar a Horacio Cartes en 2013, con lo cual se consumó el rápido retorno de la ANR al gobierno. El principal motivo que ocasionó el derrumbe de la APC se dio al nivel de las élites, ya que no supieron establecer compromisos a largo plazo y dejaron de cooperar tan pronto como la agenda particular de cada grupo entró en conflicto con los intereses de los demás. La falta de visión estratégica de Lugo, con los errores de origen en las negociaciones y pactos iniciales en la APC, sumado al canibalismo extremo de las facciones liberales –que prefirieron devorarse entre sí antes que comprender el momento histórico de cambio que vivían– hicieron que la *primavera democrática* que vivió el Paraguay en 2008 no pasase de un sueño que duró apenas cinco años.

### **Tercera etapa: vuelta a la oposición y estabilidad partidaria (2013-2021)**

La derrota del 21 de abril de 2013 caló hondo en filas de la organización liberal. El presidente Blas Llano presentó su renuncia al cargo y Efraín Alegre se llamó a silencio por dos años. El PLRA, a pesar de la derrota en el Ejecutivo, obtuvo 27 bancas en Diputados (2 menos que en el período anterior) y 13 en Senado (1 menos). Pese a esto, sin una conducción partidaria firme, el perfil opositor estaba nuevamente en riesgo. En cuanto a la cara electoral, a pesar de haber perdido el Poder Ejecutivo, los números no solo no decrecieron, sino que siguieron en aumento.

**Tabla XII. Datos electorales de las elecciones internas partidarias de vuelta en la oposición**

	Cantidad de afiliados	% de participación en las elecciones internas	Crecimiento de afiliados de elección a elección	Ganador de la presidencia partidaria
2016	1.246.415	32%	13%	Efraín Alegre
2021	1.470.326	32%	18%	Efraín Alegre

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del Tribunal Electoral Independiente del PLRA.

La media de participación en las elecciones internas naturalmente descendió en comparación con el período que estuvo en el gobierno. Pasó del 45% en la etapa anterior al 32% en la oposición. Sin embargo, el electorado liberal continuó su crecimiento, aunque no a la velocidad de la etapa anterior. El aumento del electorado liberal entre 2021 y el cierre de la etapa anterior –la última durante el gobierno– se dio en un 34%.

El Directorio liberal fijó para el sábado 14 de diciembre de 2013 su Convención Nacional, con el objetivo de marcar la nueva línea política a seguir durante el gobierno de Horacio Cartes. Había dos propuestas en torno a la línea política: (i) una *oposición férrea*, planteada por el presidente del partido, Miguel A. Saguier, el senador Luis Alberto Wagner y el ex candidato presidencial Efraín Alegre; y (ii) una oposición moderada, que fue llamada “oposición moderna”, defendida por el senador Blas Llano y el grupo del ex presidente Federico Franco, que buscaba construir acuerdos con el gobierno nacional. Con la presencia del 69% de los convencionales se aprobó: (i) constituirse en una “oposición moderna” y no en una “oposición férrea”; (ii) convocar a una Convención Extraordinaria, en 180 días, para reformar los estatutos referentes a la posibilidad de inclusión de *outsiders* con aspiraciones a cargos electivos de cara a las municipales de 2015 y las presidenciales de 2018.

Durante 2014, el Directorio partidario debatió internamente algunos cambios en torno a la vida partidista, cuyas propuestas deberían ser eventualmente aprobadas en una Convención Nacional Extraordinaria, fijada para septiembre de 2014. Sería la primera vez que una Convención liberal se llevara a cabo fuera de Asunción. Con la presencia del 66% de los convencionales, se aprobaron cambios importantes del estatuto partidario:

- Habilitación de *outsiders*, para lo cual el PLRA quedó autorizado a presentar candidatos sin ninguna antigüedad a los cargos de intendente, gobernador, presidente y vicepresidente de la República, incluso ya con miras a las municipales de 2015 y las generales de 2018.
- Desdoblamiento de las elecciones partidarias internas de las municipales. De esa forma, en 2015 se realizarían las internas para elegir candidatos a intendentes y concejales municipales y recién en 2016 se elegirían nuevas autoridades partidarias.
- Como consecuencia de lo anterior, se extendía el mandato de las autoridades partidarias electas en diciembre de 2012 hasta 2016 inclusive. El objetivo no era otro que bajar el nivel de intensidad y fricción de las disputas internas, para lo cual en 2015 había que enfocarse únicamente en las candidaturas municipales y recién en 2016 en los liderazgos partidarios nacionales.

La Convención terminó abruptamente cuando se rechazó la propuesta de paridad de género en la lista de candidatos para cargos nacionales, departamentales, municipales y partidarios. Las mujeres liberales querían que las listas sean integradas por un 50% de hombres y que el otro 50% fueran mujeres. Sin embargo, se decidió mantener el 33% vigente.

En la medida en que transcurrió el gobierno de Cartes, un importante grupo de parlamentarios colorados, especialmente en la Cámara de Senadores (el G15), empezó a plantarle cara al presidente con discursos críticos hacia su gestión gubernamental. El problema principal era que Cartes había optado por un gabinete eminentemente tecnocrático, y había dejado fuera del gobierno a la dirigencia tradicional colorada de los altos y medios mandos. Eso obligó a Cartes a consolidar una alianza parlamentaria con sectores de la oposición: el Oviedismo (UNACE) y la facción de Blas Llano en el PLRA. De hecho, el interlocutor directo del PLRA con Cartes desde un comienzo fue el propio Blas Llano, quien aprovechó el vacío dirigencial del partido y la vieja amistad de ambos. Desde la presidencia del Directorio, Miguel A. Saguier emitía –sin mucho éxito– directrices a las bancadas del partido, pero en realidad el poder real del liberalismo pasó a dirimirse en el Congreso Nacional.

En 2016, todas las fuerzas del partido se concentran en la renovación de autoridades partidarias, cuya fecha de elección fue fijada para el domingo 26 de junio. Desde un comienzo, el debate político giró en torno a las candidaturas de Líder Amarrilla (facción de Blas Llano), Efraín Alegre y Salyn Buzarquis (facción de Federico Franco), ambos de la oposición liberal. Básicamente, ocurría un nuevo realineamiento en torno a los tres grandes movimientos internos de los últimos años: el llanismo, el franquismo y el efrainismo, con nuevas alianzas y fracturas por debajo de los liderazgos principales.

Efraín Alegre se había mantenido en silencio luego de 2013, aunque su figura parecía ser la menos afectada luego de la dura derrota del 21 de abril. El breve gobierno de Federico Franco había sido acusado de múltiples hechos de corrupción, y si bien nunca se aportaron pruebas suficientes para demostrar lo que Cartes instaló eficazmente en los medios de comunicación, sirvió para reducir el nivel de legitimidad de Franco en el partido. Por ende, Blas Llano se volvió la cara visible del PLRA en el nuevo período presidencial. Sin embargo, su extrema cercanía a Cartes, al tiempo que le servía para consolidar su poder en el Congreso y en algunas instituciones públicas, le debilitaba enormemente de cara al electorado liberal.

Efraín Alegre, que volvía al ruedo político, entendió que el electorado liberal, en su mayoría, no simpatizaba con la idea de un acercamiento a Cartes. Durante la campaña, instaló exitosamente su *slogan* “Lejos de Cartes, cerca de la gente”, que aludía de manera directa al gobierno y de manera indirecta a sus aliados dentro del PLRA. Las elecciones servirían para elegir a la conducción que se encargaría de negociar las alianzas de cara a las generales de 2018. A su vez, aparecía una cuestión no menor: el intento de reelección de Cartes, quien para entonces ya negociaba con fuerza una enmienda constitucional para incorporar la figura de la reelección. La facción llanista veía con buenos ojos la reforma y la oposición liberal propugnaba el rechazo.

**Tabla XIII. Resultado de las principales candidaturas en las internas de 2016**

Candidato	Votos	Porcentaje
Efraín Alegre	147.360	36,20%
Líder Amarilla	126.045	30,90%
Salyn Buzarquis	83.108	20,30%

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del Tribunal Electoral Independiente del PLRA.

Una vez conocido el triunfo de Efraín Alegre, el nuevo presidente prometió la planificación de un “gran proyecto nacional” (*Última Hora*, 26/06/2016) que traiga el cambio al Paraguay en las elecciones generales del 2018. Dentro de ese acuerdo nacional, manifestó que la alianza se realizaría con Fernando Lugo, Mario Ferreiro, Patria Querida y, al mismo tiempo, con la unidad del PLRA.

A nivel ideológico, el PLRA durante el período de Cartes tampoco mostró –como en casi toda la etapa democrática, salvo la era de Laíno– un perfil unificado y homogéneo, sino que cambiaba en función de los momentos históricos y las coyunturas críticas. Si se dividiese el perfil ideológico y programático del partido en dos momentos, de 2013 a 2016 –fecha de renovación de autoridades– y de 2016 a 2018, se podría expresar que: (i) en la primera etapa, que estuvo absolutamente monopolizada por la facción de Blas Llano, el PLRA mostró un perfil conservador y de derecha, producto, seguramente, de la cercanía y sintonía de la principal élite liberal con el presidente Cartes; y (ii) en la segunda etapa, una vez que Efraín Alegre triunfó en la presidencia del partido, el PLRA manifestó un perfil más cercano a su historia de lucha no solo contra las acciones del gobierno (a las que, en muchos casos, denunciaron como abusivas) sino también en favor de políticas más progresistas.

En cuanto a la ideología de la élite partidista, las encuestas realizadas por la Universidad de Salamanca (PELA) a diputados de Paraguay del periodo 2013-2018 sugieren mayores continuidades antes que cambios en la ideología de los partidos tradicionales.

**Tabla XIV. Ideología de la élite partidista (2013-2018)**

Cómo se ven ideológicamente los partidos entre sí		Autoubicación media ideológica de los diputados		Autoubicación media de los diputados a sus partidos de pertenencia	
ANR	6,32	ANR	6,21	ANR	6,46
PLRA	7,2	PLRA	6,32	PLRA	6,38
Fuente: PELA. Pregunta: “Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala donde el 1 es la izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla colocaría Ud. a los siguientes partidos? (NOTA: No se pregunta por el partido al que pertenece el entrevistado)”.		Fuente: PELA. Pregunta: “Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿En qué casilla se colocaría Ud. teniendo en cuenta sus ideas políticas?”.		Fuente: PELA. Pregunta: “Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: ¿dónde situaría Ud. a su propio partido?”.	

En dos de las tres encuestas mostradas previamente, el PLRA es visto y posicionado más a la derecha que la ANR, lo cual confirma la tendencia histórica sostenida en los últimos períodos legislativos.

En 2017, ocurre la crisis interna –y externa– más severa de los últimos tiempos. Horacio Cartes, al igual que Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo, a mediados de su mandato impulsó la reforma constitucional para introducir la reelección presidencial. Sin embargo, a diferencia de aquellos, Cartes fue el que más avanzó, ya que logró concretar un acuerdo con parlamentarios que respondían a Fernando Lugo (quien también tenía intenciones de volver a candidatearse) y al liberal Blas Llano. El PLRA realizó en 2016 y 2017 dos Convenciones Nacionales –con presencia del sector de Blas Llano– en donde se resolvió no apoyar intento alguno de reelección presidencial. Sin embargo, a pesar de eso, el 31 de marzo de 2017 los senadores que respondían a Cartes, Lugo y Blas Llano aprobaron, en un Senado paralelo y en privado, la propuesta de reelección presidencial por vía de la enmienda, sin esperar el tiempo previsto en la Constitución, en su artículo 290 (ya se había rechazado en agosto de 2016 el proyecto).

Eso generó una reacción ciudadana inmediata que se desbordó a medida que pasaban las horas. El Congreso fue incendiado por ciudadanos indignados que no tardaron en calificar lo sucedido como “golpe parlamentario”. La policía reprimió fuertemente y dejó un tendal de heridos a su paso. Las balas represivas de la policía afectaron incluso al presidente del PLRA, Efraín Alegre, y al diputado liberal Edgar Acosta, cuya salud quedó seriamente afectada. Aunque lo más lamentable

ocurrió en horas de la madrugada del sábado, cuando un grupo de policías ingresó sin orden judicial al PLRA, principal partido de oposición de Paraguay, y disparó a quemarropa a quienes se encontraban dentro del recinto. El saldo fue el asesinato del dirigente juvenil liberal Rodrigo Quintana, y más de doscientos detenidos. En un duro informe elaborado por el Comité contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas se exhortó a que se investigaran los abusos cometidos por las fuerzas de seguridad en la noche del 31 de marzo y la madrugada del primero de abril de 2017, y calificaron de “presunta ejecución extrajudicial” el asesinato joven liberal Rodrigo Quintana (*ABC Color*, 10/08/2017). Sin embargo, a pesar del paso de los años, los hechos siguen sin esclarecerse. No se sabe quién dio la orden de ingresar al PLRA ni tampoco juez alguno se atrevió a revelar las conversaciones telefónicas que se realizaron aquella noche entre el entorno de Cartes, los altos mandos policiales y algunos dirigentes liberales –del sector de Blas Llano– que estaban a favor de la reelección presidencial (*Ultima Hora*, 05/12/2017).

Si bien la reelección no prosperó, la oposición había quedado fragmentada en dos partes: los que apoyaron a Cartes y Lugo para introducir la reforma, y los que apoyaron a Efraín Alegre en la tesis de la no reelección. No obstante, lo que parecían bandos irreconciliables se volvieron aliados nuevamente de cara al proceso electoral. En septiembre de 2017, se suscribió un gran acuerdo de alianza electoral para que toda la oposición se presentara unida frente al Partido Colorado. Fue liderada por el presidente liberal, Efraín Alegre, y logró la adhesión del ex presidente Lugo y del intendente de Asunción, Mario Ferreira. Se acordó que la presidencia correspondería al PLRA y la vicepresidencia a la izquierda.

La fórmula presidencial fue encabezada nuevamente por Efraín Alegre y acompañada por Leo Rubín, un comunicador sin trayectoria política, defensor de los derechos indígenas, medioambientales y campesinos. Las elecciones generales fueron fijadas para el domingo 22 de abril de 2018. Un par de horas después del cierre de las elecciones, se confirmaba un nuevo triunfo del Partido Colorado, el sexto en la era democrática. Fueron los mejores resultados presidenciales del PLRA –en alianza, en este caso– tanto a nivel de votos absolutos como de porcentaje, aunque a la postre no alcanzara para derrotar a la ANR. Efraín Alegre, en 2018, obtuvo más votos porcentuales que Fernando Lugo en 2008 (40,9% Lugo y 42,7% Alegre), pero la principal diferencia estribó en que, en 2008, Lugo tuvo “la bendición” de que la ANR no solo fue dividida, sino que existía una candidatura ideológicamente semejante –la del general Lino Oviedo– que fue capaz de captar el voto descontento. Ni Laíno en 1998 (con el 42,6%) ni Alegre en 2018 dispusieron de esa coyuntura favorable, a pesar de haber obtenido más votos porcentuales que Lugo en 2008.

El PLRA obtuvo 13 bancas en el Senado –mismo número que en el período anterior– y 30 en Diputados, 3 más que en el período anterior. Entre 2018 y 2021, la organización partidista, en su cara parlamentaria, siguió dividida en dos bandos: el llanismo, más favorable a acuerdos con la facción colorada de Horacio Cartes y el oficialismo, integrado por el efrainismo, más confrontativo y radical frente al coloradismo.

No obstante, a pesar de la marcada –e irreversible– división entre Efraín Alegre y Blas Llano, ambas bancadas en conjunto incoaron y votaron a favor del juicio político para destituir a Mario Abdo Benítez, en 2019 y 2021. Pese a no haber tenido votos suficientes (ya que la ANR tiene mayoría en Diputados), al menos en esas circunstancias cruciales el PLRA mostró –como pocas veces– un cierto cariz de cohesión partidaria.

En junio de 2021, en plena pandemia por la COVID-19, el PLRA fue a elecciones internas para elegir autoridades partidarias para la conducción 2021-2026. Se presentaron dos grandes fórmulas: Efraín Alegre, en alianza con tres de los cuatro gobernadores liberales y una decena de diputados, versus Salyn Buzarquis, aliado con Blas Llano, un gobernador y casi la totalidad de senadores, diputados e intendentes del país. A pesar de la gran alianza en su contra, Efraín Alegre volvió a ganar, aunque por escaso margen, la presidencia del PLRA, y se aseguró de esa forma ser el actor liberal más relevante de cara a las presidenciales de 2023.

**Tabla XV. Resultados de las internas para elegir autoridades partidarias. Junio de 2021**

Candidato	Votos	% de votos
Efraín Alegre	158.500	34,40%
Salyn Buzarquis	155.002	33,50%
Carlos Silva	65.122	14%

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del Tribunal Electoral Independiente del PLRA.

En estas elecciones de renovación de autoridades, Efraín Alegre organizó su discurso de campaña en dos ejes: (i) no rotundo al PLRA que pacta con los colorados –en alusión a Buzarquis y su aliado Llano– y (ii) recuperación de la soberanía energética en ITAIPU. Su contrincante, Salyn Buzarquis, en cambio, planteó que Efraín Alegre era una figura perdedora, por lo cual había que derrotarle ahora para evitar un nuevo triunfo colorado en 2023. Sin embargo, su alianza con Blas Llano acabó por afectar su legitimidad y prestigio frente al electorado liberal, que prefirió volver a tener a Alegre como presidente antes que decantarse por sectores muy favorables a acuerdos con la ANR.

## Conclusiones

Este trabajo planteó explorar el derrotero del liberalismo paraguayo a lo largo de la era democrática en tres etapas diferentes. Para ello, utilizó la categoría de las *tres caras partidarias*. Eso favorece tener una descripción más cabal de las distintas dimensiones o caras que las organizaciones partidistas asumen a lo largo de su

participación en diferentes escenarios y juegos políticos, todo lo cual, además, les genera distintas oportunidades y restricciones al mismo tiempo.

Durante la primera etapa del Partido Liberal (1989-1998), la organización partidista logró institucionalizar su vida interna luego de las elecciones de 1990, 1992 y 1995. En todas ellas, el laínismo ganó con extremada holgura. El saguierismo nunca tuvo la fuerza suficiente para poner en riesgo la hegemonía de Domingo Laíno. Un partido moderado y de centroizquierda, defensor de las banderas sociales, fue la impronta que caracterizó al PLRA en ese tiempo. El período se cierra luego de la dura derrota de Laíno en las generales de 1998. En esos años, el éxito fundamental fue visibilizar y reorganizar a la “comunidad liberal”, ese enclave cultural que permitió la supervivencia del liberalismo luego de tanta persecución. No fue suficiente para acceder al poder, pero fue necesario para reinstalar y fortalecer el partido.

En 1999 empieza un recambio generacional que imprime nuevas lógicas. El declive de Laíno representa la mutación de un partido disciplinado en torno a su líder hacia uno indisciplinado y dirigido por un conjunto de facciones que disputan permanentemente el poder interno. También significa un giro a la derecha. Será “Yoyito” Franco quien rompa décadas de hegemonía lainista. Luego del convulsionado período 1998-2003, Franco cede el liderazgo a Blas Llano, quien compite contra Efraín Alegre por la presidencia del partido y triunfa. Desde entonces, y hasta la actualidad, ambos líderes marcarán el devenir liberal. Finalmente, la llegada al poder en 2008 dio nuevos bríos al liberalismo, luego de tantos años al margen del gobierno.

En cuanto a los líderes actuales del partido, puede decirse que tras los cinco años de gobierno (2008-2013), más los siguientes en la oposición (2013-2021), los liderazgos nacionales permanecen relativamente estables. Efraín Alegre y Blas Llano han funcionado como parteaguas, cada uno con su estilo y propuesta, lo cual impactó en los cambios recientes en la vida partidista.

El PLRA puede ser concebido como un partido cohesionado hasta el declive de Laíno en 1998. A partir de allí, se convirtió en un conjunto de facciones que se coadyuvan y enfrentan enérgicamente a la vez. Al momento de las elecciones generales, se unifican bajo el manto partidario, pero una vez superadas las contiendas electorales cada facción vuelve a su vida autónoma, incluso con agendas propias y diferentes al propio partido. Si bien la disputa en torno al poder por parte de su dirigencia no se explica suficientemente por la dimensión ideológico-programática, los líderes sí tienen ideología y eso se observa en las encuestas a los parlamentarios, que denotan una ubicación bien arraigada del centro hacia la derecha, especialmente luego del recambio generacional acaecido en 1999. Luego del triunfo de Alegre en 2016, pareciera que el PLRA, al menos la coalición dominante, se encuentra en camino de volver a enarbolar sus viejas banderas de lucha social.

La cara electoral del partido se presenta estable y en franco crecimiento, período tras período. Sea en la oposición o en el gobierno, los porcentajes electorales no han parado de crecer, lo cual sugiere una cultura partidaria estable, permanente e inevitable en Paraguay, al menos desde la visión de los partidos tradicionales.

Las intensas rivalidades partidarias a lo largo de estos 32 años –Laíno versus Saguier, “Yoyito” Franco versus Luis Alberto Wagner o Efraín Alegre versus Blas Llano–, han ocasionado importantes crisis internas y externas. A modo de ejemplo, la caída anticipada de Fernando Lugo en 2012 no puede ser explicada sin analizar la dinámica partidaria liberal y la fuerte crisis entre los principales liderazgos del PLRA. No obstante, a pesar de generar cierta inestabilidad política *para afuera*, funciona como fuente de vitalidad *para adentro*. En el interior del partido es posible encontrar distintas opciones políticas –más de izquierda o de derecha, más dialogante con el gobierno de turno o más intransigente–, lo cual amplía los vínculos partidarios con la heterogeneidad de la sociedad, y ensancha de esa forma las bases liberales.

## Referencias

1. El Partido Colorado es también conocido como Asociación Nacional Republicana. De allí las siglas ANR.
2. A raíz de tantos desprendimientos de grupos y facciones que, aunque minoritarios, preferían participar de los procesos fraudulentos de la dictadura, los liberales tuvieron que adoptar diversos cambios en la denominación del partido. En 35 años de dictadura han existido y funcionado, ya sea mediante la participación o la abstención, al menos cinco partidos liberales: Partido Liberal (PL), Partido Liberal Radical (PLR), Partido Liberal Unido (PLU), Partido Liberal Teeté (PLT) y Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).
3. En adelante, denominaremos PLRA a la organización partidaria liberal.
4. Además, el Partido Revolucionario Febrerista obtuvo dos diputados y un senador y el PL (Partido Liberal) un diputado.
5. Partido político del General Lino Oviedo, expulsado de la ANR por el intento de golpe de Estado en 1996 y la crisis política de 1999.
6. Las elecciones vía “urnas delivery” fue un mecanismo electoral novedoso, cuya fecha fue fijada para el domingo primero de abril de 2012. Se habilitaron 3.000 urnas móviles a nivel nacional que irían casa por casa en búsqueda de electores que formaran parte de un padrón de un millón 700 mil ciudadanos consensuado previamente (60% de afiliados liberales y 40% de electores independientes). Había que recolectar un total de 60 mil votos a nivel nacional para que eligiesen una de las cinco candidaturas en juego: (i) Blas Llano, del movimiento “Blas nos une”; (ii) Efraín Alegre, del movimiento “Paraguay Alegre”; (iii) Federico Franco, del movimiento “Federico mante voi”; (iv) Martín Sannemann, del movimiento “Causa Paraguaya 1811”; (v) Herminio Ruíz Díaz, del movimiento “Siglo XXI”.

## Bibliografía

- Abal Medina, J. M. (2002). Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico. En M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina (comps.), *El asedio a la política* (pp. 33-54). Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Abal Medina, J. M. (2006). El surgimiento de los partidos políticos, una propuesta interpretativa. En J.M. Abal Medina (comp.), *Los senderos de la nueva izquierda partidista* (pp. 13-38). Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Abente Brun, D. (2010). Después de la dictadura. En I. Telesca (coord.), *Historia del Paraguay* (pp. 295-313). Asunción, Paraguay: Taurus.
- Alcántara Sáez, M. y Freidenberg, F. (2003). *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica e Instituto Federal Electoral.
- Alcántara Sáez, M. (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona, España: ICPS.

- Caballero Carrizosa, E. (1993). Los partidos políticos de oposición en la transición en Paraguay: el caso del Partido Liberal Radical Auténtico. En D. Abente Brun (coord.), *Paraguay en transición* (pp. 173-188). Asunción, Paraguay: Nueva Sociedad.
- Caballero Carrizosa, E. (1998). Elecciones y democracia en Paraguay, 1989-1996. En J. Rial y D. Zovatto (eds.), *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político* (pp. 605-640). San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Cotta, M. (2001). Sobre la relación entre partido y gobierno. *Desarrollo Económico*, 41(162), 201-234.
- Duverger, M. ([1951] 2014). *Los partidos políticos*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Gorostiaga Guggiari, K. (2016). *Del acuerdo inicial a la ambigüedad: incidencia de las estrategias presidenciales en las destituciones anticipadas* [Tesis de maestría]. Ciudad de México, México: FLACSO.
- Katz, R. S. y Mair, P. (1993). The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization. *American Review of Politics*, 14, 593-617.
- Key, V. O. Jr., ([1942] 1964). *Politics, Parties, and Pressure Groups*. Nueva York, Estados Unidos: Crowell.
- Michels, R. ([1911] 1979). *Los partidos políticos*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Ostrogorski, M. (1902). *La démocratie et l'organisation des partis politiques*. París, Francia: Calman-Levy.
- Panebianco, A. (1990). *Modelos de Partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid, España: Alianza.
- Pérez Talía, M. (2019). *El Partido Liberal en la transición*. Asunción, Paraguay: El Lector.
- Pérez Talía, M. (2017). La institucionalización partidista y su relación con la calidad de la democracia: Paraguay y Uruguay en perspectiva comparada. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales (Nueva Época)*, 62(229), 297-330.
- Von Beyme, K. (1986). *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas-Siglo XXI.
- Weber, M. ([1922] 2002). *Economía y Sociedad*. México DF, México: FCE.
- Wolinetz, S. (2002). Beyond the Catch-all Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. En R. Gunther, R; J.R. Montero y J.J. Linz (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges* (pp. 136-164). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Yore, M. (2014). *Presidencialismo y transición democrática. El caso paraguayo en los 90* [Tesis de Maestría en Ciencias Sociales]. Asunción, Paraguay: FLACSO.

## Fuentes digitales

- Cruce de llamadas complican y relacionan a Llano con ataque al PLRA (05 de diciembre de 2017). *Última Hora*. <https://www.ultimahora.com/cruce-llamadas-complican-y-lo-relacionan-llano-ataque-al-plra-n1122218.html>
- Efraín Alegre se proclama ganador y habla de alianzas de cara a 2018 (26 de junio de 2016). *Última Hora*. <https://www.ultimahora.com/efrain-alegre-se-proclama-ganador-y-habla-alianzas-cara-2018-n1002917.html>
- Es necesario poner en orden la casa, afirma Blas Llano (14 de julio de 2005). *ABC Color*. <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/es-necesario-poner-en-orden-la-casa-afirma-blas-llano-843341.html>
- “Fue un fraude monumental” (07 de abril de 2012). *ABC Color*. <https://www.abc.com.py/nacionales/alegre-tilda-de-fraude-el-resultado-387585.html>
- Para ONU, asesinato de Quintana es “presunta ejecución extrajudicial” (11 de agosto de 2018). *ABC Color*. <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/para-onu-asesinato-de-quintana-es-presunta-ejecucion-extrajudicial-1621767.html>
- Bases de datos estadísticos de Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina [PELA].

Universidad de Salamanca. <https://oir.org.es/pela/access-database/>

Bases de datos estadísticos del Tribunal Superior de Justicia Electoral [TSJE]. <https://www.tsje.gov.py/>

Recibido: 20/04/21. Aceptado: 20/05/21.

Marcos Pérez Talia, "El Partido Liberal de Paraguay: reorganización, crisis interna y adaptación en tiempos democráticos (1989-2021)". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 25, número 42, julio-diciembre 2021, pp. 87-118.



**temas  
Y debates**

# La evaluación de las prácticas participativas, un desafío inherente para el desarrollo territorial

## *Evaluating participatory practices, an inherent challenge for territorial development*

**Melina Guardamagna y Andrea Benedetto**

**Melina Guardamagna** es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y profesora de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.  
E-mail: mguardamagna@mendoza-conicet.gob.ar

**Andrea Benedetto** es profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.  
E-mail: andrea.benedetto@gmail.com

### resumen

El presente artículo integra la línea de investigación que se viene desarrollando desde el Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII-UNCuyo/CONICET), a partir de los enfoques del análisis de políticas públicas, la participación ciudadana y el desarrollo territorial. Se parte de la afirmación de que la participación tiene un rol ineludible en los procesos de desarrollo. En consecuencia, el objetivo del trabajo es reflexionar críticamente sobre cuáles deberían ser las dimensiones de un instrumento orientado a evaluar las prácticas participativas implementadas en procesos de políticas, principalmente las orientadas al desarrollo del territorio.

En trabajos anteriores, se avanzó en la definición de un conjunto de dimensiones y criterios que permitieron analizar y evaluar cómo se diseñan, implementan y evalúan los mecanismos de participación ciudadana, así como también la forma en que se trabajan los aportes de política que surgen de los mismos, fundamentalmente en la escala subnacional y local de gobierno. El análisis comparado de diversos casos de América Latina y el Caribe arrojó resultados preliminares que dan origen a la preocupación actual por continuar discutiendo los alcances y limitaciones de las dimensiones y criterios necesarios para evaluar la forma en la que la ciudadanía se hace parte de la gestión de las cuestiones públicas.

### palabras clave

políticas públicas / participación ciudadana / desarrollo territorial / evaluación

### summary

This article integrates the line of research being developed by the Center for the Study of Institutional Innovation (CEII-UNCuyo/CONICET), based on the approaches of public policy analysis, citizen participation and territorial development. It is based on the assertion that participation has an unavoidable role in development processes. Consequently, the objective of the work is to critically reflect on what should be the dimensions of an instrument aimed at evaluating participatory practices implemented in policy processes. Mainly, those oriented to territorial development.

In previous works, progress was made in the definition of a set of dimensions and criteria that made it possible to analyze and evaluate how citizen participation mechanisms are designed, implemented and evaluated. As well as the way in which the policy contributions that arise from them are worked, fundamentally at the subnational and local governmental scale. The comparative analysis of various cases in Latin America and the Caribbean yielded preliminary results that give rise to the current concern to continue discussing the scope and limitations of the dimensions and criteria needed to evaluate the way in which citizens participate in the management of public issues.

### keywords

public policies / citizen participation / territorial development / evaluation

## 1. Introducción

La situación de crisis sanitaria actual está dejando en evidencia altísimos niveles de desigualdad social. En América Latina, específicamente, la pandemia ha exacerbado las grandes brechas estructurales de la región, que continúa siendo la más desigual del mundo (NU CEPAL, 2021).

El contexto, tal como sostiene Subirats (2021), exige activar todas las capacidades y vínculos entre actores para reactivar la economía asegurando la sostenibilidad. Se trata de un escenario en el que, como nunca antes, los gobiernos latinoamericanos precisan de la participación para la elaboración de políticas públicas con mayor asertividad, fortalecimiento de la legitimidad en la toma de decisiones y en el ejercicio de los recursos públicos, en pos del logro de un desarrollo territorial con inclusión social y equidad socioambiental en la región y el mundo.

El presente trabajo es parte de una línea de investigación que, desde 2013, desarrolla el Centro de Estudios de Innovación Institucional de la Universidad Nacional de Cuyo (CEII-UNCuyo/CONICET). La misma estudia, desde la complementación de enfoques teórico-metodológicos –análisis de política pública y desarrollo territorial–, el proceso de desarrollo territorial en la provincia de Mendoza, Argentina y cómo este se incorpora a las gestiones gubernamentales en las diferentes escalas, en un contexto en el cual la ordenación del territorio como política pública forma parte de la agenda política provincial desde hace más de una década.

Específicamente, desde hace cuatro años, esta línea de trabajo se interesa por el análisis de los mecanismos de participación y su legitimidad, elementos centrales de este tipo de políticas públicas que se orientan a mejorar la calidad de vida de la población. Entre sus propósitos, estas políticas buscan la sostenibilidad económica, social y ambiental del territorio, considerándolo no solo en su dimensión geográfica sino principalmente en su dimensión política. Se intenta, de esta forma, abordar un objeto de estudio que se presenta complejo, multidisciplinar y heterogéneo.

Para ello, en este período, se avanzó en la indagación sobre cómo se diseñan, implementan y evalúan los mecanismos de participación ciudadana y, posteriormente, cómo se trabajan los aportes de política que surgen de los mismos, fundamentalmente en la escala local de gobierno. La incorporación e institucionalización de instancias participativas es cada vez más frecuente en diversas políticas, planes, programas y proyectos de la región. Sin embargo, el monitoreo y evaluación de estas experiencias es escaso.

En la investigación en curso y gracias al constante intercambio con colegas y equipos de investigación de otros países de la región<sup>1</sup> advertimos similitudes y diferencias entre casos locales de la provincia de Mendoza, Argentina y otros de América Latina y el Caribe (Guardamagna y Hernández Bonivento, 2020; Guardamagna y Gómez Carmona, 2021), que, en pos de la profundización de nuestras indagaciones y los objetivos de nuestros actuales proyectos de investigación<sup>2</sup>, ameritan una profundización.

En consecuencia y sosteniendo, junto a Sartori (1994) que el método comparado es el procedimiento que mejor se adapta al desarrollo científico en el ámbito de la

Ciencia Política, avanzamos en la construcción de un estudio que incorpora casos regionales. Esto, junto a una profunda revisión de la bibliografía permitió anticipar un conjunto de dimensiones y criterios que se comenzaron a poner a prueba a través del análisis de los casos (Guardamagna, Reyes y Vogel, 2020).

A partir de dicha experiencia, este trabajo busca reflexionar críticamente sobre cuáles deberían ser las dimensiones de un instrumento orientado a evaluar las prácticas participativas implementadas en procesos de políticas. Interesan, principalmente, aquellas orientadas al desarrollo del territorio. Para ello, se delimita el posicionamiento teórico respecto a las políticas públicas, la participación ciudadana y el desarrollo territorial. En el apartado metodológico, se explicita, primero, cómo se construyó la comparación, a partir de la cual se seleccionaron los casos de estudio. Segundo, de dónde surgen y cuáles son las dimensiones y criterios que guiaron el análisis preliminar de los mismos. Posteriormente, desde la contrastación de los marcos teóricos con las prácticas concretas, se ponen en discusión estas dimensiones. Finalmente, en el apartado de las conclusiones se avanza en una nueva delimitación de dimensiones y criterios que permitan continuar analizando y evaluando prácticas participativas y sus consecuencias en la región.

## **2. Marco teórico**

### **2.1. Las políticas públicas como la materialización dinámica de la relación Estado-sociedad**

En las últimas décadas, en el medio de fuertes críticas a los formatos más clásicos de las democracias representativas y demandas sociales que reclaman su ampliación, la participación ciudadana aparece como uno de los componentes de las innovaciones institucionales de las gestiones gubernamentales, siendo uno de los pilares del Gobierno Abierto. En consecuencia, la incorporación de instancias participativas es cada vez más frecuente en diversas políticas, planes, programas y proyectos.

En este contexto, el rol de la participación ciudadana en las democracias y las gestiones gubernamentales actuales podría circunscribirse a un formato cada vez más próximo a una organización “socio-céntrica” de la sociedad, que vendría a superar la matriz “Estado-céntrica”, que caracterizó, principalmente, la vinculación Estado-sociedad hasta los años ochenta (Oszlak, 1980). En palabras de Oszlak, esto sucede en el marco de reformas del Estado que incorporan nuevos modos de gestionar lo público, relacionados a la incorporación de tecnologías de la información, que hacen posible la comunicación en un sentido bidireccional entre el gobierno y la ciudadanía. Este es un esquema en el cual el ciudadano cumple un triple rol: en el diseño de políticas públicas, en la coproducción de bienes y servicios con el Estado, y en el seguimiento, control y evaluación de las políticas públicas (Oszlak, 2000).

Al concebir a las políticas públicas como construcciones sociales que surgen, se piensan y desarrollan desde la intervención de múltiples actores, la participación aparece como una dimensión central, como “una actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas” (Font *et al.*, 2000: 123). Desde este posiciona-

miento, en el presente trabajo adherimos a dos definiciones de políticas estatales o públicas. Por un lado, la propuesta por Oszlak y O'Donnell, para quienes las políticas estatales constituyen un:

conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una, cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión (Oszlak y O'Donnell, 2008: 569).

Por otro lado, la definición de políticas públicas que aporta Aguilar Villanueva (2009):

Un conjunto de acciones (secuencia, sistema, ciclo) estructuradas de modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales; que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (Aguilar Villanueva, 2009: 14).

Ambas conceptualizaciones se enmarcan en el enfoque procesal clásico o heurístico por etapas, desarrollado por Lasswell ([1951] 1993); Jones (1970); Anderson (1975) y retomado en América Latina y el Caribe por Aguilar Villanueva (1993, 2009) y en Argentina por Oszlak y O'Donnell (1976); Oszlak (1980), por mencionar a los principales autores. El mismo divide el proceso de políticas en una serie de fases o etapas que generalmente se componen de: la definición de la agenda; la formulación o legitimación de políticas; la implementación y la evaluación. En cada una de ellas se analizan los factores, actores, recursos y normas que afectan el proceso dentro de cada etapa.

En dicho sentido, con sus variaciones, los autores desarrollan conceptos de políticas estatales y públicas que ponen el acento en el vínculo Estado-sociedad, posicionándose desde una visión participativa de las mismas al incluir y priorizar la articulación entre diversos actores para la resolución de problemas públicos.

El papel del Estado aparece como el de un “actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión, ya que su intervención supone tomar partido respecto de esta última, sea por acción u omisión” (Oszlak y O'Donnell, 2008: 570). De esta forma, frente a una “cuestión socialmente problematizada” (Oszlak y O'Donnell, 1976) o un problema público (Aguilar Villanueva, 2009), diversos actores –el Estado y otros públicos no estatales y privados– toman posición y

adoptan políticas en función de los recursos y apoyos con los que cada uno cuenta, lo cual va dando forma a la siempre dinámica y conflictiva relación entre el Estado y la sociedad (Guardamagna, 2015).

En este artículo ponemos especial atención a la última etapa del ciclo, ya que el objetivo es reflexionar en torno a la forma en la que se evalúan las instancias participativas que integran las políticas orientadas al desarrollo territorial, o, en su defecto, desde dónde podría realizarse.

La evaluación, en este sentido, será entendida como una actividad programada de reflexión sobre la acción, cuya realización puede proponerse para antes, durante o después de la implementación de una política, programa o proyecto. Se lleva a cabo mediante procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y a través de comparaciones respecto de parámetros definidos (Di Virgilio y Solano, 2012). Es, en consecuencia, una herramienta para la toma de decisiones políticas. Como sostienen Subirats, Knoepfel y Larrue (2008), es una fuente primordial de aprendizaje para los gobiernos y los/las gestores de políticas y programas y se orienta a generar aprendizaje institucional que brinda información relevante para la toma de decisiones, propiciando una retroalimentación en la gestión de las políticas y programas (Pagani, 2017).

## **2.2. La participación, componente central de las políticas públicas**

A partir de las nociones previamente desarrolladas, podemos afirmar que la forma en la que se diseñan, implementan y evalúan los procesos de participación ciudadana, está directamente relacionada a las características de la política pública en el marco de la cual estos se piensan; el nivel de gobierno en el que se van a implementar; los actores, sus capacidades y recursos intervinientes y las características de la institucionalidad dentro de la cual se insertan, esto es el tipo de dominio temático –ámbito en el rigen dichas instituciones– y el nivel de agregación, que siguiendo a Acuña y Chudnovsky (2013) se refieren a los niveles de la estructura institucional (Guardamagna y Reyes, 2021). Son estos los elementos que tendremos en cuenta a la hora de delimitar las posibles dimensiones de análisis y evaluación de este tipo de instrumentos.

En consecuencia, a los fines de esta investigación, creemos necesario adoptar una definición de participación ciudadana que nos permita operacionalizar dichos elementos y criterios para su evaluación. En este sentido, la participación de la ciudadanía, componente ineludible de la relación Estado-sociedad, es entendida como una acción o un conjunto de acciones dirigidas a influir en los procesos políticos y en sus resultados, en la elaboración o aplicación de políticas públicas (Ford, 2019). Esto, como sostiene Beierle (1998), es posible a través de diversos mecanismos instituidos intencionalmente por el gobierno. Se trata de un aspecto central en la delimitación del concepto de participación ya que interesa analizar los canales institucionalizados de participación promovidos desde el Estado. Esto no significa desconocer la existencia de otras instancias participativas no institucionalizadas, como las que se impulsan desde abajo hacia arriba, a través de movimientos sociales, pero que no son objeto de estudio del presente trabajo.

En definitiva, la participación ciudadana en las políticas públicas implica que las y los decisores tomen en cuenta, a través de diversos mecanismos e instrumentos, las preferencias y las opiniones de las y los ciudadanos, convirtiéndolos en actores de los procesos de formulación e implementación de las mismas. Esto supone generar e institucionalizar mecanismos e instancias para que la sociedad pueda incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas.

En la línea adoptada, la participación conlleva un involucramiento por parte de las y los ciudadanos, empresas, organizaciones no gubernamentales y otros sectores sociales que se encuentran fuera de la esfera del poder político-institucional. Se trata de “una actividad social de connotación política que implica organización” (Rubacalva Gómez, 2019: 66). De allí que la participación se defina como un componente del gobierno abierto, orientada a propiciar nuevas formas de gestión pública y mejorar la legitimidad y calidad de las políticas públicas.

Desde esta perspectiva, retomando a Di Virgilio (2021) concebimos a la participación como un medio y también como un fin en sí mismo. Como un medio porque facilita la obtención de determinados objetivos. Aparece aquí una perspectiva utilitaria de la participación, que podríamos asimilar a la definición consecuencialista de Archon Fung (2004), retomada por Allegretti (2017). Para este autor, “las innovaciones democráticas han de considerarse como más o menos valiosas en función de su capacidad para obtener un valor añadido destinado a crear políticas que puedan promocionar más la justicia social, la inclusión de los más débiles, la responsabilidad del Estado, la lucha contra la corrupción, etc.” (Allegretti, 2017: 73). En este sentido, el desarrollo de procesos participativos y sus resultados se miden por la capacidad que estos tienen para colaborar en el logro de los objetivos previamente establecidos y la coherencia con los instrumentos que se seleccionan para lograrlo.

Mientras que, como un fin en sí mismo, la participación se asocia a la idea de profundización de la democracia, en tanto “amplía el espacio de toma de decisiones en las instituciones e incluso mejora las relaciones de convivencia entre los habitantes de una comunidad” (Di Virgilio, 2021: 16). En palabras de Allegretti, se trata de innovaciones deontológicas que “contribuyen a establecer relaciones correctas entre los ciudadanos y entre estos y el Estado” y en las que la democracia que merece la pena tan solo necesita una mayor participación por parte de los ciudadanos (innovaciones participativas), una mayor deliberación (experimentos deliberativos) y derechos de información y conocimiento (transparencia), dejando de lado cualquier otro efecto que estas innovaciones pudieran surtir” (Allegretti, 2017: 73).

En síntesis, entendemos a la participación ciudadana como un componente central en la relación Estado-sociedad. Como tal, forma parte de los procesos de desarrollo de las políticas públicas, en alguna o en todas las etapas de su ciclo. Además, constituye un instrumento de las nuevas formas de gestión pública asociadas a la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación, a partir de las cuales, la ciudadanía adquiere nuevos roles y espacios de acción pública. Es, en dicho sentido, un medio para la consecución de objetivos específicos definidos en el marco de una política, mientras que, en términos generales, es un fin en sí mis-

ma, ya que se trata de una actividad que propicia la ampliación y profundización de la democracia. Sentido en el cual, es también, un elemento ineludible para el logro del desarrollo territorial.

### **2.3. Desarrollo territorial participativo para la inclusión social**

Se entiende claramente que la participación debe ser parte de los procesos de desarrollo territorial. Se podría afirmar que la participación tiene un rol cada vez más importante para el desarrollo de los territorios, considerándolos como un fenómeno complejo, multidimensional (ambiental, político-institucional, sociocultural y económico) cuya dinamización requiere trabajar en la gestión de escenarios de diálogo social.

En palabras de Albuquerque (2013), se trata de adecuar la organización y gestión estatal preexistente, recrearla en una configuración organizativa e institucional que recupere el protagonismo de los diferentes territorios y concierte entre los distintos actores sociales los nuevos instrumentos de fomento productivo territorial y generación de empleo e ingreso, a fin de lograr la mejora de las condiciones de vida de la comunidad.

¿Cómo se hace eso? Son las instancias participativas y la estimulación de los diálogos sociales los que permiten avanzar en la definición de una agenda de desarrollo territorial. En este sentido, hay que marcar que el territorio no es un mapa sino el resultado de la interacción desigual de las relaciones de poder y aquí radica el gran desafío para las gestiones de gobierno. Se vuelve prioritario “pensar” el desarrollo territorial participativamente ¿Por qué? Porque supone entender que el desarrollo territorial no es la meta sino un proceso de aprendizaje, de concertación, de responsabilidades compartidas, donde se vuelve primordial: a) atender las desigualdades y los problemas específicos del tejido social y trabajar conjuntamente en la elaboración de estrategias de política; b) construir a partir de la participación de los diferentes agentes sociales territoriales, tanto del sector público como del privado y del sector solidario esa idea concreta respecto a cómo concertar estratégicamente el camino para avanzar en la búsqueda de la mejora de la calidad de vida y el desarrollo sostenible ambientalmente; y c) desplegar una capacidad operativa flexible y concertada con los diferentes actores sociales territoriales, a fin de dar respuestas adecuadas a nivel local y en el marco de los otros niveles de interrelación. Se trata de considerar al desarrollo territorial como parte de un proceso de creación de una nueva institucionalidad anclada en el empuje desplegado por los actores locales y regionales (Albuquerque, 2013).

Sin embargo, la complejidad planteada en la concepción del territorio desde el enfoque del desarrollo, así como la integralidad de este concepto, dificultan pasar de lo meramente discursivo. Siguiendo el análisis de Altschuler (2013), los mecanismos institucionalizados de participación deben enfrentarse con esa estructura social con relaciones de poder, heterogeneidades y asimetrías internas y externas, en la cual no se problematizan las relaciones complejas y no lineales entre lo local, lo nacional y lo global o entre territorio y cultura. La autora sostiene que aun cuando es positivo que el acento, en el marco de

visiones normativas en post del desarrollo, esté puesto en la participación y la construcción de consensos (concertación social o coordinación de intereses en el marco de un determinado territorio) es muy difícil pensar el desarrollo territorial por fuera del análisis de las relaciones sociales y de poder que, resulta central en los enfoques analíticos del territorio (Altschuler, 2013).

Si entendemos al territorio, de acuerdo a Renato Ortiz (1996), atravesado por diversas líneas de fuerza o por procesos sociales diferenciados, donde lo local, lo nacional, lo global y lo regional tienen un sentido para los procesos reales de diverso tipo (especialmente en el marco de procesos de globalización, por un lado, y descentralización, por otro), la participación implica acompañar y trabajar la presencia de entidades diferentes y autónomas y mirar al desarrollo del territorio como resultado de una construcción social e histórica donde hay que construir los escenarios de diálogo social suficientes como para poder coger y gestionar las situaciones de conflicto, tensión o contradicción.

Desde este lugar es interesante el abordaje del Enfoque Pedagógico para el Desarrollo Territorial (EPDT)<sup>3</sup> que propone que la forma de relacionarnos dentro de los territorios, debe plantear diálogos democráticos, generar espacios de participación a sectores que han estado excluidos, plantear liderazgos, generar confianza y coger conocimientos como elementos centrales para la praxis territorial (Costamagna, 2020), en la búsqueda de un mejor aprovechamiento de los recursos endógenos dirigidos hacia la acumulación del capital social y económico, para aproximarse a la calidad de vida sin exclusión, con equidad, sustentabilidad, como una verdadera acción de la sociedad para el bien común.

En definitiva, se trata de considerar que el desarrollo territorial es parte del movimiento constante de personas y organizaciones, con tensiones, conflictos, leyes y modos de hacer, en el marco de un entorno que los condiciona y que, a su vez, en un juego dialéctico, incita a entender cómo las acciones y políticas que los actores van generando pueden, al mismo tiempo, modificar ese marco (Costamagna, 2020). Los esfuerzos tienen que ver entonces con encontrar las estrategias apropiadas para romper las dificultades que retardan e impiden la maduración de los mecanismos participativos como parte de una práctica social indispensable.

### **3. El instrumento y la selección de los casos a comparar**

Tal como adelantamos, el propósito de este trabajo es reflexionar críticamente sobre cuáles deberían ser las dimensiones de un instrumento orientado a evaluar las prácticas participativas implementadas en procesos de políticas. Principalmente, nos referimos a aquellas orientadas al desarrollo del territorio.

Se trata de una preocupación que surge como parte de un extenso proceso de investigación, en el cual, en un primer momento, avanzamos en la definición de un conjunto de dimensiones y criterios que nos permitieron analizar y evaluar; en un segundo momento, abordamos cómo se diseñan, implementan y evalúan los mecanismos de participación ciudadana. Así, analizamos la forma en que se trabajan los aportes de política que surgen de los mismos, fundamentalmente en la escala subnacional y local de gobierno (Guardamagna, Reyes y Vogel 2019; 2020). Para

ello, realizamos un análisis comparado a partir de la selección de diversos casos de América Latina y el Caribe.

Los resultados preliminares del estudio, dieron origen a la preocupación actual por continuar discutiendo los alcances y limitaciones de las dimensiones y criterios necesarios para evaluar la forma en la que la ciudadanía se hace parte de la gestión de las cuestiones públicas.

### **3.1. Dimensiones y criterios para la evaluación de la participación**

Para la delimitación del instrumento preliminar que permitió avanzar, en una primera etapa, en el análisis comparado de casos, se realizó una extensa revisión de la literatura junto a la sistematización de estudios que proponen instrumentos para la evaluación de dinámicas participativas. De la misma surgen dos principales orientaciones: aquellos que ponen el acento en la legitimidad de este tipo de prácticas y los que priorizan la calidad en el desarrollo de las mismas.

Desde la primera de estas perspectivas, una de las propuestas más interesante y completa es la que desarrollan Agger y Löfgren (2008) y Laurian y Shaw (2008) quienes, a partir de la adaptación al modelo clásico de Scharpf (1999), construyeron una serie de criterios para evaluar la legitimidad de las políticas públicas participativas (Martí *et al.*, 2016). Los autores identifican tres tipos de legitimidad: 1. a partir de quién participa, en el marco de la cual se observa la participación de las asociaciones, representatividad sociodemográfica y capacidad de influencia; 2. a partir del proceso, cuyas dimensiones son la transparencia, adaptabilidad, inclusividad y diversidad, distribución equitativa del poder, deliberación y satisfacción de los participantes con el proceso; y 3. a partir de los resultados, a través de los cuales se evalúa la legitimación del resultado, construcción de capacidad institucional, confianza en las instituciones y satisfacción de los participantes con el resultado.

Desde la mirada de la calidad, nos interesa rescatar dos trabajos. En primer lugar, el estudio impulsado por Galais, Navarro y Fontcuberta (2013) quienes, a partir de un análisis de los procesos participativos en los gobiernos locales de España, identifican cuatro criterios evaluativos que, también son los que aparecen de forma más recurrente en la literatura: inclusividad, deliberación, influencia de la ciudadanía y resultados. Para la variable inclusividad identifican dos indicadores: número de participantes y número de agentes de la sociedad civil que tomaron parte en la experiencia. Respecto a la deliberación, tienen en cuenta la información dada a los participantes y la forma en que se procuró incentivar la discusión sobre esta. Para ello, evalúan acceso, calidad de la información y metodologías deliberativas utilizadas.<sup>4</sup> En cuanto al criterio de influencia, preguntaron por tres cuestiones: si las propuestas ciudadanas se incluyeron en la agenda pública, si se realizó devolución de los procesos y en cuántas fases de la política pública –diagnóstico, programación, decisión, implementación y evaluación– se permitió la participación ciudadana. Por último, dentro de los resultados se tuvieron en cuenta cuatro cuestiones: si el proceso sirvió para incluir nuevos puntos de vista que no eran conocidos por los responsables políticos, si tras el proceso mejoraron los servicios públicos, si

se modificaron las relaciones entre la administración y las asociaciones, y entre la ciudadanía en general.

La particularidad de la investigación de estos autores es que, al hacer un trabajo comparado en el nivel local de gobierno, también tienen en cuenta variables contextuales, como características socioeconómicas, políticas, institucionales y recursos destinados por el municipio a la participación (Galais, Navarro y Fontcuberta, 2013: 70).

En segundo lugar, la propuesta desarrollada por el Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP) (2006) consiste en una guía que agrupa criterios de calidad en cinco áreas: la coordinación del proceso, quién participa, sobre qué se participa, cómo se participa y las consecuencias de la participación. Para cada uno de estos ámbitos describe un abanico de criterios y sus posibles métodos de evaluación.

Los criterios para la coordinación del proceso son: consenso social, político y técnico respecto a la necesidad de la instancia participativa, transversalidad, iniciativa y liderazgo, integración al sistema participativo municipal, claridad en los objetivos, planificación y recursos. Respecto a quién participa, la calidad está signada por la cantidad, diversidad y representatividad de participantes y por el grado de apertura del proceso. En relación al tercer ámbito de evaluación, sobre qué tema se participa, se identifican las siguientes dimensiones: capacidad de intervención que tiene la administración encargada del proceso y de dónde proviene la demanda que dio origen al problema. En referencia a cómo se participa, la OIDP observa principalmente el nivel de participación, la posibilidad de proponer que tienen los participantes, la calidad de la información y la deliberación; y si se previó una instancia evaluativa o no del proceso. Por último, las consecuencias de la participación son evaluadas desde el grado de influencia y supervisión de la ciudadanía en los resultados, el aprendizaje de los agentes públicos y si hubo dinamización de las redes preexistentes entre la ciudadanía, organizaciones y la administración pública.

Lo cierto es que, ya sea que se priorice la legitimidad o la calidad en la evaluación de las prácticas participativas, las diversas propuestas coinciden en varias de las dimensiones a estudiar. Es por ello que, a partir de la revisión de los desarrollos de estos autores, e intentando avanzar en la construcción de un instrumento evaluativo sistemático y coherente, planteamos un conjunto de dimensiones y criterios. Para ello, ordenamos a estos últimos de acuerdo a las tres dimensiones que pueden estar presentes en una instancia participativa: diseño, implementación y evaluación. De esta forma, en la evaluación del diseño tendremos en cuenta dónde se origina la demanda de la instancia participativa; cuáles han sido los mecanismos de convocatoria y las metodologías participativas seleccionadas. En el momento de la implementación evaluaremos: la capacidad estatal para el desarrollo del proceso (recursos destinados, equipos técnicos propios o externos); el acceso a la información (disponibilidad y calidad de la información); el grado de inclusividad (cantidad, diversidad y representatividad); la etapa de la política (toma de decisión, diseño, implementación, evaluación) y posibilidad y capacidad de proponer. Mientras en la etapa de evaluación veremos: la inclusión de las

propuestas; existencia de instancias de devolución y grado de satisfacción de los participantes. En este último punto nos interesa saber si el proceso participativo modifica la relación gobierno/ciudadanía y si esto propicia mayores niveles de legitimidad de la política o no.

**Tabla 1: Dimensiones y criterios para el análisis y evaluación de políticas públicas participativas**

Dimensión	Criterios
<b>a) Diseño</b>	a.1) Origen de la demanda de la instancia participativa
	a.2) Mecanismos de convocatoria seleccionados
	a.3) Metodologías participativas seleccionadas
<b>b) Implementación</b>	b.1) Capacidad estatal para el desarrollo del proceso
	b.2) Acceso a la información
	b.3) Grado de inclusividad
	b.4) Etapa de la política en la que se implementa la participación
	b.5) Capacidad de proponer
<b>c) Evaluación</b>	c.1) Inclusión de las propuestas
	c.2) Existencia de instancia de devolución
	c.3) Grado de satisfacción de los participantes

Fuente: Guardamagna, Reyes y Vogel (2020).

A partir de estas dimensiones y criterios avanzamos en el análisis comparado de diversos casos de instancias participativas en el marco de políticas orientadas al desarrollo territorial.

### **3.2. La construcción de la comparación**

En las Ciencias Sociales y especialmente en la Ciencia Política, comparar nos permite introducir mecanismos de control (Sartori, 1994). El enfoque comparativo como método significa la utilización de un método de control –la comparación– en la corroboración empírica de las hipótesis, generalizaciones o teorías. Se trata, en definitiva, de un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos. La comparación como método es, por lo tanto, un aporte a la controlabilidad empírica de los fenómenos políticos (Bulcourn y Cardozo, 2008: 9).

Esta metodología nos permitirá conocer de cerca algunos casos en profundidad, en perspectiva histórica, a partir de una serie de variables y dimensiones en los que estos se desglosan. En dicho sentido entendemos los casos dentro de la política comparada como:

unidades de análisis que tienen una coherencia interna, que están delimitadas dentro de un mismo fenómeno de estudio, que se focalizan en un segmento u objeto particular, en contextos geográficos explicitados, en una unidad de tiempo determinada, con un criterio de selección de casos que parte de una clasificación con base en la similitud o diferencia, y que responden a un planteo teórico y conceptual establecido por el investigador. Cada uno de estos elementos que configuran las unidades de comparación o los casos, implican una labor metodológica previa de selección de las diversas opciones al respecto (Lucca y Pinillos, 2012: 1-2).

En consecuencia, para la selección de los casos tuvimos en cuenta los siguientes criterios: 1) las instancias participativas a evaluar se circunscriben a políticas públicas orientadas al desarrollo territorial; 2) algunas pertenecen al nivel subnacional y otras al nivel local de gobierno; 3) los casos se dividen entre aquellos que se desarrollan en sistemas políticos centralizados y los que forman parte de diseños institucionales descentralizados. Por lo que la comparación se realiza entre casos que pertenecen al mismo nivel de gobierno, pero con sistemas políticos distintos (ver tabla 2), ya que nos interesa saber si esta última variable puede llegar a incidir en el diseño, implementación y evaluación de los mecanismos de participación.

**Tabla 2: Criterios para la selección de los casos a comparar**

<b>Nivel de gobierno</b>	<b>Subnacional</b>	<b>Local</b>
<b>Sistema político</b>		
<b>Centralizado</b>	. Córdoba, Colombia	. Cuenca, Ecuador . Comuna de Santiago, Chile
<b>Descentralizado</b>	. Mendoza, Argentina . Ciudad de México, México	. Maipú, Mendoza, Argentina . Porto Alegre, Brasil

Fuente: elaboración propia.

*Sistema centralizado - nivel subnacional de gobierno:*

Para el caso de Colombia, en la escala subnacional se analiza la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Territorial del departamento de Córdoba que tiene vigencia para el período 2020-2023. En ese sentido, se revisa el componente normativo que regula la construcción de los planes de desarrollo como son los artículos 339 al 344 de la Constitución Política de Colombia, la Ley Orgánica 152 de 1994 y los nuevos elementos estratégicos que se han agregado en los planes

en los últimos 5 años, en el contexto del Acuerdo Paz firmado por el Gobierno Nacional y la FARC-EP. Posteriormente, se revisan los mecanismos participativos y las metodologías utilizadas para la formulación del actual Plan de Desarrollo de Córdoba y su coherencia con lo adoptado por el gobierno departamental, pues este plan es la hoja de ruta principal para la gestión pública y la planeación territorial del gobernador, el cual le permitirá trabajar en las potencialidades y limitaciones de las comunidades de los 30 municipios en el corto plazo.

#### *Sistema descentralizado - nivel subnacional de gobierno:*

En el caso de Argentina estudiamos las dinámicas participativas que forman parte de la política de ordenamiento territorial implementadas desde el año 2009 en la Provincia de Mendoza.<sup>5</sup> El período de análisis se sitúa, desde la sanción de la Ley 8051 en el año 2009 a la actualidad. Dicho recorte temporal responde a la secuencia, instrumentos y procedimientos que la norma define en su artículo 7. De acuerdo con ella, primero deberá elaborarse el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, luego el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial (PPOT), y posteriormente, los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales (PMOT). Por lo que, en este nivel de gobierno, analizamos las instancias participativas instrumentadas en el marco del PPOT: talleres participativos para la validación del diagnóstico; consulta pública y audiencia pública.

En el caso mexicano, en el nivel subnacional, analizamos el proceso de participación ciudadana del Estado de México<sup>6</sup>, inmerso en el Sistema Nacional de Planeación Democrática a través de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios aprobada en 2001, así como su reglamento, implementados en el Plan estatal de Desarrollo 2017-2023. El período de análisis está delimitado por la elaboración e integración del último Plan de Desarrollo de esta entidad, elaborado en el 2017, con vigencia en la actualidad. En el caso mexicano los mecanismos de participación se instrumentan en la etapa de diseño de la planeación, que se realiza para cada período de administración gubernamental. Los mecanismos de participación evaluados fueron los macroforos regionales y los buzones de opinión ciudadana (Guardamagna y Gómez Carmona, 2021).

#### *Sistema centralizado - nivel local de gobierno:*

En Ecuador el Sistema de Participación Ciudadana (SPC) está conformado globalmente por la acción y articulación entre los distintos niveles de cada gobierno autónomo descentralizado (GAD). Por su parte, cada GAD, debe formar su SPC estableciendo instancias, relaciones, herramientas y mecanismos de participación (SENPALDES, 2011). En el nivel cantonal, los Consejos Locales de Planificación (CLP) tienen la responsabilidad de elaborar los planes de desarrollo y ordenamiento y demás políticas de planificación. Si bien al menos el 30% del CLP debe estar conformado por la representantes de la ciudadanía, cada cantón debe formular la composición y funcionamiento del Consejo Local de Planificación, en sintonía con planes y sistemas nacionales (Asamblea Nacional, 2010). Los integrantes del CLP sesionan periódicamente con el fin de formular los planes, buscar coherencia

entre el plan cantonal y los planes de los demás niveles de gobierno, revisar la programación presupuestaria y notificar a los otros organismos de gobierno participativo.

Para el caso de Chile la política analizada fue la Ley General de Urbanismo y Construcción (aprobada por decreto 459/76). En materia de ordenamiento territorial, esta ley, junto con su ordenanza de aplicación nacional, establecen el proceso de elaboración de los Planes Reguladores Comunales, así como también los mecanismos participativos que deberán adoptarse. En líneas generales, los actores estatales responsables del proceso de diseño e implementación de los planes de ordenamiento, y de la participación de la ciudadanía durante el proceso, son el alcalde o el secretario regional ministerial de Vivienda y Urbanismo, en conjunto con el concejo municipal o consejo regional, según se trate de un instrumento de nivel comunal o intercomunal respectivamente. Algunos de los mecanismos participativos contemplados son: audiencias públicas, consulta al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil (COSOC), posibilidad de presentar observaciones fundadas por parte de los interesados.

#### *Sistema descentralizado - nivel local de gobierno:*

El caso de Maipú se enmarca en la política de ordenamiento territorial de la provincia de Mendoza, según la cual los municipios que la integran debieron delinear sus Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOTs). El departamento Maipú comenzó a trabajar en el diseño del Plan en abril de 2018. La confección del PMOT estuvo a cargo de la Dirección de Desarrollo Territorial y Ambiente, dependiente de la Secretaría de Infraestructura y Servicios. En la etapa de formulación de la política, el municipio llevó a cabo las tres modalidades de participación que establece la Ley 8051/09: diez talleres participativos distritales para la validación del diagnóstico, una Consulta Pública y una Audiencia Pública. Las instancias participativas tuvieron como objetivo validar, recoger propuestas o inquietudes de la ciudadanía para delinear el modelo territorial actual y el deseado (mediante las técnicas de encuesta y mapeo colectivo en los talleres distritales) y validar el documento final del PMOT con los mecanismos de Consulta y Audiencia Pública. A estas modalidades le sumó talleres sectoriales y una encuesta abierta online y otra en formato papel. Los mecanismos fueron implementados entre octubre de 2018 y octubre de 2019, cuando se desarrolló la Audiencia Pública.

En el caso de Brasil se trabajó con el municipio de Porto Alegre, en el estado de Río Grande do Sul. La política participativa analizada fue la creación de un Plano Director, cuya obligatoriedad está fijada por el Estatuto de la ciudad, el que establece las directrices generales de la política urbana, entre las que se encuentra la gestión democrática a través de la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano.

Finalmente, para el relevamiento de la información de cada uno de los casos seleccionados, acudimos a un diseño metodológico de tipo cualitativo. Entre las técnicas utilizadas hemos recurrido al análisis documental que constituye la revisión

de documentación oficial publicada, como leyes, planes, programas, proyectos, documentos diagnósticos, fuentes secundarias, artículos periodísticos, investigaciones académicas, entre otros. Asimismo recurrimos a la observación directa y participante y a entrevistas semiestructuradas a actores claves participantes de los procesos objeto de estudio.

#### 4. Discusión en torno a las dimensiones

El análisis comparado de los casos permitió revisar la versión preliminar del instrumento teórico-metodológico para la evaluación concomitante de los procesos participativos en el marco de las políticas de desarrollo territorial. Este ejercicio facilita ahora, desde una mirada crítica y a la luz de lo observado, madurar la propuesta, mejorando su adaptabilidad, alcances y también las limitaciones de las dimensiones y criterios previamente definidos (ver Tabla 1).

Entre las cuestiones a revisar, podríamos realizar un ordenamiento entre aquellas que hacen referencia a elementos contextuales en los cuales se desarrollan las prácticas participativas y las que tienen que ver con aspectos intrínsecos a las dinámicas. A la vez, dentro de estas últimas, encontramos cuestiones que hacen referencia a alguna dimensión en particular y las que transversalizan todas las etapas de la instancia y/o proceso participativo.

- Dentro de las primeras, tres de los aspectos que no se tuvieron en cuenta en la primera versión del instrumento, aunque sí se incorporaron de forma secundaria en los análisis, son los referidos a la existencia o no de tradiciones asociativistas previas en el territorio (Avritzer, 2014), la orientación político-partidaria del gobierno y los aspectos socioeconómicos que caracterizan a la población involucrada en la instancia participativa. Tal como sostienen Catenazzi y Chiara (2009) “la participación debe ser entendida a partir de su inserción en procesos históricos y como resultado de otras políticas públicas, por ello recomiendan considerar los antecedentes de la participación en los contextos particulares” (citado en Pagani, 2017: 127).

En relación a los aspectos intrínsecos de las dinámicas a evaluar podemos identificar:

- Dentro de la dimensión del diseño:
  - Es importante considerar si la misma surge del ámbito estatal o es producto de una demanda de la sociedad civil o mixta (público-privada). Álvarez Enríquez (citada en Di Virgilio, 2021) al reconocer los posibles orígenes de la participación distingue entre acciones emanadas desde la sociedad civil y aquellas convocadas por el Estado. Las primeras, se orientan a crear mecanismos de intervención y espacios de intermediación con el sistema político, en la búsqueda de influencia. Las segundas, posibilitan la generación de espacios institucionales que permiten a los individuos y los grupos tomar parte en los asuntos públicos.

- En relación a las metodologías participativas seleccionadas, el diseño de las técnicas a las que se acudirá en cada caso debe incorporar las particularidades del territorio donde se desarrollarán, dependiendo de distintos factores. Uno de ellos es la escala del problema (nacional, subnacional, local, distrital, barrial, etc.) en torno al cual se implementa la participación. A su vez, es necesario evaluar la correspondencia lógica entre esta y el grado de involucramiento que se habilita. En cuanto a esto, en los mecanismos participativos se consideran diversos tipos, algunos orientados a informar a la ciudadanía, otros a influir en quienes tomarán las decisiones y otros en los que se pretende formar parte de ellas. Esta gradación de la participación aparece en la teoría de diversas formas. La Asociación Internacional para la Participación Pública (AIPP) distingue entre informar, consultar, involucrar, colaborar y empoderar. Por su parte, Sandoval, Sanhueza y Williner (2015) diferencian entre mecanismos informativos, consultivos, decisorios, o de cogestión. Este punto es importante para cotejar luego, en el momento de la evaluación, con el involucramiento y las expectativas respecto a cómo se ha recogido, manejado y eventualmente considerado lo trabajado participativamente.

- También dentro de este criterio es necesario evaluar si se trata de instancias presenciales, virtuales o mixtas. Aquí el tema de la conectividad y acceso a internet son claves para evitar que en pos de la inclusión, se termine relegando y generando mayores niveles de desigualdad en el acceso a la información y a la posibilidad de participar en la definición de políticas.

- Dentro de la dimensión de la implementación:

- Al evaluar el grado de inclusión, sería necesario contar con un mapa de actores involucrados en la política en que se desarrolla la dinámica participativa. Como afirman Launay Gama y Dabène (2019: 206), “la participación ciudadana convoca a un espectro amplio y diverso de actores. Individuos o colectivos, organizaciones sociales, think tank o grupos de expertos periodistas o empresarios, esta diversidad marca sin duda tanto la naturaleza como los resultados del dispositivo participativo”. A esta distinción es importante agregarle otra para reconocer si se trata de actores territoriales o extraterritoriales. Si son extraterritoriales depende mucho de cómo consolidan sus alianzas locales y qué horizonte extralocal manejan; si son locales, interesa conocer qué legitimidad tienen y en qué redes se mueven, cuál es el conocimiento de la realidad local y cuáles son sus miradas sobre la dirección de las acciones, el acceso a información de relevancia, pero principalmente, el acceso a alianzas de actores que puedan ir alimentando y/o apuntalando la participación.

- Dentro de la dimensión de la evaluación:

- Interesa reconocer los efectos tangibles y no tangibles que resultaron de la dinámica participativa y que no eran buscados o no estaban previstos inicialmente. Si se considera la participación como un proce-

so de aprendizaje social, los efectos que puedan aparecer es importante que queden registrados no solo para ver cómo reorientar las próximas instancias participativas sino para capitalizarlos y seguir alimentando el mismo ejercicio participativo. La participación es una innovación blanda que media el cambio, por lo tanto las dinámicas participativas virtuosas suponen una expansión del cambio, una ampliación horizontal y vertical, en la que se involucran más actores; los efectos se multiplican y se hacen más profundos. Los actores le dan agencia al proceso y lo hacen a partir de sus reacciones a los efectos de los acontecimientos, movidos por sus intereses, búsquedas, objetivos y motivaciones. En este sentido los efectos son, en parte, los conductores del proceso participativo, por ello es muy importante evaluar qué efectos, de qué naturaleza y a quiénes está impactando esa dinámica. Estos efectos tienen que cumplir con al menos tres criterios: 1. ser percibidos claramente por todos los actores que están de alguna manera involucrados en el proceso innovador; 2. mostrar evidencias empíricas de que han producido un cambio en relación a una situación anterior; y 3. estar efectivamente atendiendo el problema que movilizó el proceso.

Finalmente, dentro de las cuestiones que transversalizan o impactan sobre toda la instancia y/o proceso participativo,

- Es importante la distinción entre una instancia o un proceso participativo, que podría estar asociado al ciclo de políticas en el que se reconocen/abren diversos momentos de involucramiento ciudadano. En relación con la dimensión de la temporalidad, autores como Edgerton *et al.* (2005) sostienen que la participación constituye un proceso en el cual los interesados influyen y comparten el control de las iniciativas, de las decisiones y de los recursos que los afectan. Sin embargo, en la mayor parte de las experiencias analizadas, existe la propensión a implementar metodologías de “síntesis” (Blanco Fillola, 2002), circunscriptas a un período acotado de tiempo. Se trata de instancias aisladas que “no promueven una institucionalización de los espacios de participación que posibilite la continuidad de la influencia real de la población en la formulación de políticas” (Pagani, 2017: 19). Mientras, es más difícil encontrar, por lo que se mencionaba anteriormente, procesos participativos, cuando la continuidad y regularidad del involucramiento ciudadano se manifiesta a través de ciertos niveles de institucionalización de los instrumentos y mecanismos de participación. Son este tipo de esquemas los que posibilitan el surgimiento de espacios de coproducción de políticas públicas.

- Vinculado con el punto anterior, es necesario, además, evaluar si la instancia o el proceso participativo ha logrado las condiciones mínimas para ser una parte dentro de una dinámica de maduración de un proceso, o simplemente es un hecho puntual y sin posibilidades de derivar en algo que se va consolidando con el tiempo. Interesa esto porque se puede

pensar que los mecanismos participativos en función de los actores y sus fuerzas están alimentando el diálogo de manera natural o, por el contrario, es necesario adaptar y perfeccionar el mecanismo para que realmente se promueva positivamente la participación.

- Por último, los acuerdos alcanzados a partir de la participación son más bien una derivación de un fenómeno colectivo. Es decir, hay un cambio que radicalmente modificó el modo de hacer las cosas, favoreciendo la concreción de un nuevo escenario de desarrollo que adquiere fuerza, que viene a llenar un vacío radical, a resolver un problema, a despertar un abanico de oportunidades; es una respuesta largamente añorada, o simplemente una idea o solución realmente movilizadora. En este sentido, es importante contemplar también la percepción de la temporalidad en que se producen estos cambios y empujan o no la situación. La experiencia indica que la velocidad en la que las transformaciones van transcurriendo y la percepción de los efectos es muy importante para darle vitalidad al proceso y para que el compromiso de los actores persista o aumente, además de promover un contexto más receptivo y perdurable para el cambio, con liderazgos propios y con la generación de mecanismos de participación encadenados que terminen cobrando vida propia y tengan posibilidades de empujar futuras demandas de conocimiento y de acción.

## **5. Conclusiones**

El objetivo del trabajo fue reflexionar críticamente sobre las dimensiones de un instrumento para evaluar las prácticas participativas en el marco de políticas de desarrollo territorial. Como fruto del recorrido realizado se cree necesario, en primer lugar, remarcar la importancia de las instancias de evaluación, conscientes de la retroalimentación que ellas suponen para los actores de cada territorio. En segundo lugar, incorporar a las dimensiones y criterios inicialmente planteados los ajustes que surgen del análisis comparado y que mejoran la adaptabilidad y robustecen el instrumento.

El desafío que el actual escenario presenta lleva a que inevitablemente se busquen formatos de coproducción de las políticas públicas, principalmente en los territorios locales. Esto implicará el desarrollo de nuevas capacidades y un fuerte proceso de aprendizaje de las instancias participativas en las que la evaluación ocupe un rol central.

## **Referencias**

1. Varios de estos intercambios se han dado en el marco de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE), de la que el CEII forma parte en representación de la Universidad Nacional de Cuyo, más específicamente, a partir de la creación como grupo de trabajo de la Red del “Laboratorio para el seguimiento y la evaluación de la participación ciudadana”, en el mes de Mayo de 2020. Además muchos aportes a la discusión han surgido del Seminario organizado por el CEII: “Mecanismos de participación ciudadana en clave comparada 2020-2021”, en el cual se abordaron algunos

de los casos de estudio que forman parte del presente trabajo: México, a cargo del Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo Sustentable de la Universidad Autónoma del Estado de México; Chile, a cargo del Centro de Estudios Regionales (Cer) de la Universidad Austral de Chile y Brasil a cargo del grupo de investigación “Processos Participativos na gestão publica” de a Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

2. El presente artículo se enmarca en los siguientes proyectos de investigación: «Políticas públicas y desarrollo territorial: aportes teórico-metodológicos para la construcción de instrumentos de evaluación de procesos participativos en el nivel local de gobierno en América Latina». Secretaría de Investigación, Internacionales y Posgrado, UNCuyo, Resolución N° 2170/19, en ejecución (2019-2020).

PICTO 2016 – 0051: «¿Hacia un (des)ordenamiento territorial? La Implementación de las políticas vinculadas al desarrollo territorial en Mendoza». Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y UNCuyo, Disposición N° DI-2016-11-E-APN-FONCYT#MCT, en ejecución.

3. El EPDT es una perspectiva que nace en América Latina, con múltiples influencias: de los debates de la Red de Desarrollo Territorial de América Latina y El Caribe (RED DETE); de la praxis de una importante cantidad de formadoras y formadores; del Programa ConectaDel; del ámbito de la Maestría en Desarrollo Territorial y el Instituto Praxis de la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Rafaela; con base en Paulo Freire y las pedagogías críticas (Costamagna, 2015; Costamagna Larrea, 2017) con la profunda intención de poner foco en la construcción de capacidades. El EPDT plantea una forma de entender y actuar en la construcción de procesos de aprendizajes para el cambio en el territorio, supone un modo de comprender la vinculación teoría-práctica, el reconocimiento del otro (saberes locales, prácticas y experiencias), la vinculación y construcción basada en el diálogo y la resolución de conflictos promoviendo instancias democráticas (Costamagna, 2020).

4. En el cuestionario aplicado a los diversos municipios de Andalucía los autores preguntaron por la utilización de siete metodologías deliberativas que podrían haber sido aplicadas durante los procesos participativos. Estas son: grupos de discusión, talleres participativos, plenos o asambleas, jurados ciudadanos, diagnosis participativa, tormenta de ideas y metodologías tipo investigación-acción-participación (Galais, Navarro y Fontcuberta, 2013: 75).

5. La Provincia de Mendoza se posiciona como referente en la región para el abordaje de esta problemática al ser la primera en contar con un amplio marco jurídico-normativo: la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo N° 8051/09; el Plan Estratégico de Desarrollo de 2010 y el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT), Ley N° 8999/17. Además, la mayoría de los 18 municipios que conforman el territorio provincial cuentan con su Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT) de acuerdo con lo dispuesto por la Ley N° 8051 (Guardamagna y Reyes, 2019).

6. El Estado de México, a pesar de ser la entidad federativa más poblada de ese país con más de 16 millones de habitantes no cuenta, a la fecha de elaboración de este artículo, con un marco jurídico específico en materia de participación. Los procesos participativos en materia de desarrollo se enmarcan dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) (Guardamagna y Gómez Carmona, 2021).

## Bibliografía

- Acuña, C. H. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En C. H. Acuña (Comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 19-67). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Agger, A. y Löfgren, K. (2008). Democratic Assesment of Collaborative Planning Processes. *Plannign Theory*, 7(2), 145-164.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *La implementación de las políticas públicas*. Ciudad de México, México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. Mariñez y V. Garza (Coords.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación* (pp. 11-32). Ciudad de México, México: Porrúa.

- Albuquerque, F. (2013). *Economía del Desarrollo y Desarrollo Territorial*. Documento de Trabajo Economía del Desarrollo y Desarrollo Territorial.
- Allegretti, G. (2017). Procesos participativos e Innovación Tecnológica: en busca de nuevas formas de empatía. En M. Redaño González y A. Rioja Ulgar (Coords.), *Localizar los objetivos de desarrollo sostenible. Gobiernos y actores locales y provinciales en la implementación de la Agenda 2030. Una mirada desde Andalucía* (pp. 72-77). Andalucía, España: FAMSI.
- Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Revista Theomai*, 27-28, 64-79.
- Anderson, J. (1975). *Public Policy Making*. Nueva York, Estados Unidos: Holt, Rinehart and Winston.
- Asociación Internacional de la Participación Pública (AIPP) (2010). *Spectrum de la participación*. www.iap2.org.
- Avritzer, L. (2014). *Los desafíos de la participación en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Beierle, T. (1998). *Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals*. Washington, Estados Unidos: Resources for the future.
- Blanco Fillola, I. (2002). Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas. *VII Congreso Internacional del CLAD: Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal: CLAD.
- Bulcournf, P. y Cardozo, N. D. (2008). ¿Por qué comparar políticas públicas? *Políticacomparada.com.ar*. Documento de Trabajo # 3 - Octubre, 1-49.
- Catenazzi, A. y Chiara, M. (2009). La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. En M. Chiara y M. M. Di virgilio (Orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 201-214). Buenos Aires, Argentina: Prometeo-UNGS.
- Costamagna, P. (2015). *Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco*. Donostia, España: Orkestra-Publicaciones Universidad Deusto.
- Costamagna, P. y Larrea, M. (2017). Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social. Donostia, España: Orkestra-Publicaciones Universidad Deusto.
- Costamagna, P. (2020). Reflexiones y debates sobre el desarrollo territorial. Nuevas Miradas frente a realidades complejas. *RedDete*, 7, 7-16.
- Di Virgilio, M. M. (2021). Participación social y gestión del hábitat: formas y tipos de participación en la experiencia de América Latina. *POSTData*, 26(1), 11-46.
- Di Virgilio, M. M. y Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Argentina: Fundación CIPPEC.
- Edgerton, J. et al. (2005). Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile, Chile: CLAD.
- Font, J.; Blanco, I.; Gomà, R. y Jarque, M. (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. *XIV Concurso de Ensayos del CLAD "Administración Pública y Ciudadanía"* (pp. 113-140). Caracas, Venezuela: CLAD.
- Ford, E. (2019). *El reto de la democracia digital hacia una ciudadanía interconectada*. Lima, Perú: J.N.A.S. Internacional, Ed.
- Fung, A. (2004). *Empowered Participation Reinventing Urban Democracy*. Princenton, Estados Unidos: Princenton University Press.
- Galais, C.; Navarro, C. y Fontcuberta, P. (2013). La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. *Revista Española de Ciencia Política*, 32, 65-87.
- Guardamagna, M. (2015). Una matriz teórico-analítica para el estudio de políticas: el caso de la formación y capacitación de cuadros políticos en Argentina. *Debates*, 9(2), 159-184.
- Guardamagna, M. y Reyes, M. (2019). El desafío de ordenar el territorio en democracia ¿retórica participativa o involucramiento real de la ciudadanía? *Economía, Sociedad y Territorio*, 18, 1003-1033.
- Guardamagna, M.; Reyes, M. y Vogel, P. (2019). Los desafíos de la participación para el desarrollo territorial. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4(1),

39-62.

- Guardamagna, M.; Reyes, M. y Vogel, P. (2020). La participación ciudadana y el desarrollo territorial: un desafío para las gestiones gubernamentales. *Revista Pilquen*, 23(5), 26-45.
- Guardamagna, M. y Hernández Bonivento, J. (2020). Mecanismos de participación ciudadana para el desarrollo territorial: una agenda de investigación comparada. *Centro de Comunicación de las Ciencias de la Universidad Autónoma para el desarrollo de periodismo científico y la divulgación de las ciencias*. Universidad Autónoma de Chile. Santiago de Chile, Chile, 1-24.
- Guardamagna, M. y Gómez Carmona, Y. G. (2021). Análisis de las políticas participativas para el desarrollo en la provincia de Mendoza, Argentina y el Estado de México: un estudio comparado a nivel subnacional. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*.
- Guardamagna, M. y Reyes, M. (2021). El lugar de la participación ciudadana en el desarrollo territorial. Cuestiones para pensar en el contexto de pandemia a la luz del caso de Mendoza, Argentina. *Revista Proyección*, 14(28), 113-140.
- Jones, C. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, Estados Unidos: Duxbury Press.
- Lasswell, H. ([1951] 1993). La orientación hacia las políticas. En L. Aguilar Villanueva, *El estudio de las Políticas Públicas* (pp. 78-103). México: Porrúa.
- Launay Gama, C. y Dabène, O. (2019). *Los efectos de los procesos participativos en la acción pública*. Buenos Aires, Argentina: Teseo
- Laurian, L. y Shaw, M. M. (2008). Evaluation of Public Participation: The Practices of Certified Planners. *Journal of Planning Education and Research*, 28(3), 293-309.
- Lucca, J. B. y Pinillos, C. (2012). À la carte: Decisiones teórico-metodológicas en la construcción de estudios comparativos a la luz de los fenómenos iberoamericanos. *XXII World Congress of Political Science* (pp. 1-24). Madrid, España: IPSA.
- Martí, M.; Blanco, I.; Parés, M. y Subirats, J. (2016). Regeneración urbana y gobernanza ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso. En A. Rofman (Comp.), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral* (pp. 27-53). Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- NU CEPAL (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- OIDP (2006). Guía para la detección de buenas prácticas en procesos participativos. *V Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa*. Barcelona, España.
- Ortiz, R. (1996). Otro territorio. *Revista de ciencias sociales*, (4), 143-163. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1423>
- Oszlak, O. (1980). Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, 3(2).
- Oszlak, O. (2000). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documento CEDES (4). <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3332>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2008). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En C. H. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-584). Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación.
- Pagani, M. L. (2017). Las piezas de la participación: dimensiones de análisis, un rompecabezas para armar. En A. Camou y M. L. Pagani (Comps.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (pp. 119-147). La Plata, Argentina: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de la Plata.
- Reyes, M., y Guardamagna, M. M. (2019). El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio. *Economía, Sociedad y Territorio*, XVIII(59), 1003-1033.
- Rubacalva Gómez, E. (2019). *Gobierno abierto: un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Sandoval, C.; Sanhueza, A. y Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Manuales de la CEPAL.

Sartori, G. (1994). Comparación y método comparado. En G. Sartori y L. Morlino (Eds.), *La comparación en las Ciencias Sociales* (pp. 29-50). Madrid, España: Alianza.

Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.

Subirats, J. (2021). El territorio como base de la innovación y reactivación económica, social y ambiental. *V Foro Mundial de Desarrollo Económico Social*. Córdoba, Argentina: CGLU (Comisión de Desarrollo Económico y Social Local).

Subirats, J.; Knoepfel, P. y Larrue, C. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.

Recibido: 05/03/21. Aceptado: 29/05/21.

Melina Guardamagna y Andrea Benedetto, "La evaluación de las prácticas participativas, un desafío inherente para el desarrollo territorial". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 25, número 42, julio-diciembre 2021, pp. 121-142.



# **temas y debates**

Aportes conceptuales y debates teóricos en torno a los recursos hídricos:  
una lectura desde las Relaciones Internacionales

*Conceptual Contributions and Theoretical Debates around Water Resources:  
A Reading from International Relations*

**Camila Abbondanzieri**

**Camila Abbondanzieri** es becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.  
E-mail: cabbondanzieri@hotmail.com

## resumen

En términos históricos, el agua, en tanto componente esencial que permite la sostenibilidad de la vida, adquirió un tratamiento relevante en los asuntos políticos de las distintas agrupaciones humanas. La importancia de los recursos hídricos para las sociedades está fundamentada en la multiplicidad de aspectos primordiales para la vida que motivan su abordaje en la esfera pública. Sin embargo, cabe precisar que el modo en que desde lo público se han abordado las temáticas relativas a los recursos hídricos ha variado a lo largo del tiempo. De hecho, la historia del agua se encuentra estrechamente vinculada con la trayectoria política, económica, social y cultural de las distintas sociedades y dichos procesos obtuvieron un correlato directo con la producción teórica en las Relaciones Internacionales para el tratamiento de dicha materia. Por tal motivo, a través de este artículo, se sistematizan las principales contribuciones conceptuales y los debates teóricos surgidos en torno a los recursos hídricos desde la disciplina de las Relaciones Internacionales.

## palabras clave

teoría de Relaciones Internacionales / recursos hídricos / Estados / actores subnacionales

## summary

Historically, water, as an essential component that allows the sustainability of life, acquired a relevant treatment in the political affairs of different human groups. The importance of water resources for societies is based on the multiplicity of fundamental aspects for life that motivate their approach in the public sphere. However, it should be noted that the way in which issues related to water resources have been approached from the public perspective has varied over time. In fact, the history of water is closely linked with the political, economic, social and cultural trajectory of the different societies and these processes obtained a direct correlation with the theoretical production in the International Relations discipline for the treatment of this issue. For this reason, through the article, the main conceptual contributions and theoretical debates that have arisen around water resources from the discipline of International Relations are systematized.

## keywords

International Relations theory / water resources / States / subnational actors

## Introducción

En términos históricos, el agua, en tanto componente esencial que permite la sostenibilidad de la vida, adquirió un tratamiento relevante en los asuntos políticos de las distintas agrupaciones humanas. La importancia de los recursos hídricos para las sociedades está fundamentada en la multiplicidad de aspectos primordiales para la vida que motivan su abordaje en la esfera pública. En efecto, para Gleick *et al.* (1995), “el agua no sólo es esencial para sostener la vida, sino que también juega un rol integral en el soporte de los ecosistemas, el desarrollo económico, el bienestar social e influye en los valores culturales” (citado en Ruggerio y Massobrio, 2020: 83).

Sin embargo, cabe precisar que el modo en que desde lo público se han abordado las temáticas relativas a los recursos hídricos ha variado a lo largo del tiempo. De hecho, la historia del agua se encuentra estrechamente vinculada con la trayectoria política, económica, social y cultural de las distintas sociedades. Estos procesos tuvieron un correlato directo con la producción teórica en las Relaciones Internacionales para el tratamiento de dicha materia.

El objetivo del presente artículo consiste en sistematizar las principales contribuciones conceptuales y los debates teóricos surgidos en torno a los recursos hídricos desde la disciplina de las Relaciones Internacionales. Para lograrlo, de manera inicial, se identificarán los aportes conceptuales y debates teóricos más significativos desarrollados alrededor de la figura de los Estados para el abordaje del objeto de estudio en cuestión, debido al rol preeminente que dichos actores desempeñaron en torno a la administración de los recursos hídricos. Posteriormente, se examinará el modo en el que la construcción de agendas de desarrollo sostenible, desde la perspectiva de los actores subnacionales, posibilita generar potencialidades para los asuntos hídricos en el plano doméstico e internacional.

A lo largo de los últimos cuarenta años, los asuntos relativos a los recursos hídricos comenzaron a adquirir una atención creciente por parte de los diversos actores del sistema internacional. Tras un repaso por las contribuciones teóricas de las perspectivas racionalistas y reflectivistas de las Relaciones Internacionales, se constata que el estudio de las problemáticas hídricas formó parte de las investigaciones de manera implícita en algunos casos y, en otros, de forma explícita. Se argumenta que el ámbito más propicio para la discusión y tratamiento de las cuestiones hídricas es el nivel subnacional, debido a su papel significativo en la construcción de agendas de desarrollo sostenible que contemplan potencialidades en el plano doméstico e internacional.

La justificación de la selección de la temática está dada por la carencia de un estudio que esquematice las propuestas y aportes teóricos de las Relaciones Internacionales con el foco puesto en los recursos hídricos. A su vez, tiene como motivación facilitar su sistematización para que pueda resultar de utilidad en estudios posteriores que se basen en la indagación de casos prácticos de internacionalización territorial subnacional centrada en problemáticas hídricas.

El artículo fue desarrollado a partir de una metodología cualitativa. La investigación estuvo conducida por las técnicas de análisis documental y bibliográfico

de literatura de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Es preciso destacar que se dedicó especial atención al repaso por las principales teorías de las Relaciones Internacionales a fin de lograr una sistematización coherente de los principales aportes y limitaciones conceptuales.

Con respecto a la estructura, el artículo está dividido en dos grandes secciones. En la primera se realiza el repaso por las teorías de las Relaciones Internacionales que enfatizan el rol preponderante de los Estados en relación con los asuntos hídricos. Por su parte, en el segundo se profundiza el rol de los actores subnacionales en la construcción de agendas de desarrollo sostenible con un tratamiento especial para las cuestiones hídricas. Finalmente, se comparten unas breves conclusiones.

### **Contribuciones conceptuales y debates teóricos en torno a los recursos hídricos desde la perspectiva de los Estados**

En las sociedades antiguas, la administración del agua se encontraba hiper localizada. Es decir, estaba concentrada en grupos humanos relativamente pequeños que mantenían una proximidad inmediata con las problemáticas de escasez y aprovisionamiento (Islam y Repella, 2015). En tales esquemas, eran precisamente los actores locales los agentes que se ocupaban de gestionar de manera directa las soluciones que estaban vinculadas fundamentalmente con la provisión física del recurso mediante su recolección en las cercanías del entono territorial en el que estaban emplazados.

Conforme los poblados ampliaron de manera progresiva sus límites territoriales e incrementaron paulatinamente sus poblaciones, la capacidad para gestionar los recursos hídricos de manera inmediata y localizada comenzó a dificultarse (Islam y Repella, 2015). Los autores apuntan que la Revolución Industrial, que trajo aparejado el crecimiento —en la mayoría de los casos descoordinado y complejo— de las aglomeraciones urbanas, sentó las bases para el inicio de administraciones jerárquicas impulsadas por los Estados desde el nivel nacional para poder garantizar una cobertura mayor de los servicios de agua, puesto que la cercanía con el recurso quedó prácticamente anulada en las nuevas condiciones de vida de las sociedades. Dicho proceso, por una parte, suscitó la creación de nuevas instituciones y de agencias para administrar el agua, entendida esencialmente como un servicio urbano. Por otra parte, de manera complementaria, entrañó la elaboración de políticas de mayor escala que representan el germen de lo que, en la actualidad, se conoce como la moderna gestión e infraestructura urbana del agua (Islam y Repella, 2015).

En dicho contexto, las nuevas complejidades y los requerimientos sociales producidos por la ampliación de las aglomeraciones urbanas motivaron el surgimiento de los primeros estudios teóricos y conceptuales sobre el agua en clave positivista, centrados en la agencia del Estado nación como actor fundamental. De hecho, durante este período, la formulación de las teorías desde las Ciencias Sociales estuvo orientada hacia la resolución de problemáticas desde la perspectiva administrativo-burocrática, en sintonía con los parámetros científicos de la modernidad de finales del siglo XIX, tal como apunta Erik Swyngedouw (2020).

En ese sentido, el autor afirma que

las investigaciones sobre los recursos hídricos se centraron o bien en el aspecto físico o bien en el aspecto gerencial de la problemática del agua, a menudo eludiendo la controvertida cuestión acerca de cómo las relaciones de poder político-económico fusionan lo físico y lo gerencial de maneras invariable y particularmente inequitativas desde el punto de vista social (Swyngedouw, 2020: 52).

Por lo tanto, queda en evidencia que el estudio de la vinculación entre los recursos hídricos y las sociedades resulta un objeto de estudio complejo que entraña una multiplicidad de dimensiones y que posee un impacto muy significativo en la práctica. En esta sintonía, Islam y Repella (2015) consideran que los asuntos relacionados con la gestión del agua son intrínsecamente complejos, debido a que involucran diversos sectores y actores de las sociedades. Al mismo tiempo, precisamente a fin de atender dicha complejidad, reconocen la importancia de contar con abordajes multinivel que permitan acaparar las diversas dimensiones inherentes a la administración de los recursos hídricos.

Asimismo, la importancia estratégica del agua supuso que desde distintos campos del saber se intenten formular teorías para explicar al menos una porción de una realidad tan compleja. En efecto, Tagliavini manifiesta que

el hecho de que el agua sea un elemento vital para la vida e imprescindible para cualquier tipo de proceso productivo, así como una importante fuente de energía y un espacio de recreación con un gran componente simbólico y cultural, la convierte en objeto de investigación para un abanico enorme de disciplinas científicas (2020: 62).

En consonancia con estas aseveraciones, desde la disciplina de las Relaciones Internacionales se produjeron diferentes aportes teóricos y conceptuales para atender, desde una perspectiva internacional, las principales problemáticas asociadas a los recursos hídricos. Si bien, por una parte, en distintos enfoques teóricos, dichas contribuciones fueron más bien implícitas o tácitas, o subsumieron la cuestión hídrica dentro de la categoría más general de los recursos naturales, por otra, es posible identificar una variedad de propuestas teóricas que abordan la problemática del agua de manera explícita con herramientas propias de la disciplina, es decir, con una visión desde las Relaciones Internacionales.

Como punto de partida, cabe destacar, de acuerdo con Du Plessis (2000), que la problemática internacional del agua no se circunscribe al dominio particular de las Relaciones Internacionales, debido a que se trata de un objeto de estudio que, como se anticipó, se encuentra interrelacionado con otro conjunto de disciplinas que abordan los aspectos de la cuestión relativos a la economía, al desarrollo, a la seguridad, a los derechos humanos, entre otros. Por lo tanto, se desprende que, en la construcción de los aportes teóricos acerca de la temática de los recursos hídricos desde las Relaciones Internacionales, queda plasmada la contribución de otras disciplinas científicas, lo cual reafirma los caracteres de interdisciplinaria-

dad, transdisciplinariedad y multidisciplinariedad que definen a las Relaciones Internacionales (González Uresti, 2011).

Si bien las problemáticas internacionales referidas a los recursos hídricos empezaron a plantearse como tal y a estar más presentes en las discusiones y estudios académicos a partir del cuarto debate entre racionalistas y reflectivistas, es decir, hacia mediados de los años ochenta del pasado siglo (Du Plessis, 2000), es posible detectar ciertos aportes y lineamientos teóricos subyacentes en los enfoques tradicionales de las Relaciones Internacionales. En efecto, como punto de partida es necesario advertir que la mayoría de las contribuciones de los enfoques racionalistas para el estudio de los recursos hídricos están asociados a lo que Robert Cox denominó teorías de solución de problemas, es decir, a aquel conjunto de postulados que

asumen el mundo como lo encuentran y las relaciones de poder predominantes y las instituciones dentro de las cuales están organizadas se aceptan como marco dado de acción. El objetivo fundamental de la solución de problemas es hacer que estas relaciones e instituciones funcionen con fluidez y afronten eficazmente las causas de los problemas existentes (1981: 13).

Sintéticamente, la literatura *mainstream* de las Relaciones Internacionales, tanto desde su vertiente realista como desde la liberal, presenta ciertos rasgos comunes en lo que respecta al estudio de las cuestiones vinculadas a los recursos hídricos. Por una parte, el foco de la atención de ambas corrientes teóricas queda prácticamente concentrado en la figura del Estado como el actor básico y fundamental de sus indagaciones. Si bien existen referencias a otro conjunto de actores internacionales, participan de forma secundaria, puesto que el enfoque es predominantemente estadocéntrico de acuerdo con los principales postulados expresados por las teorías realista y liberal. Por otra parte, ambas corrientes coinciden en realizar un abordaje de solución de problemas más que de cuestionamiento crítico de las condiciones de fondo que conforman una matriz de desigualdad de las problemáticas hídricas (Du Plessis, 2000).

En lo que concierne a la vertiente realista, en los albores de la producción teórica de la disciplina, el agua quedó subsumida dentro de la categoría más amplia de recursos naturales y, desde esta perspectiva, implícitamente fue considerada como componente estratégico de las capacidades que podrían permitirle a los Estados incrementar sus cuotas de poder. Por lo tanto, de acuerdo con la ontología materialista que caracteriza la teoría realista de las Relaciones Internacionales, el agua entendida como recurso natural adquiere importancia estratégica en tanto representa un factor material presente en el territorio soberano de cada Estado, que coadyuva al mantenimiento de la población y de las actividades productivas (Julien, 2012).

En tanto recurso estratégico, dentro de la teoría realista se han desarrollado vertientes específicas para profundizar el estudio del agua como, por ejemplo, la geopolítica de los recursos estratégicos y las teorías de seguridad del agua (Julien, 2012). Este último conjunto de perspectivas involucra una rama específica de la

geopolítica del agua, asociada con los problemas de seguridad que emergieron en el ocaso de la Guerra Fría y que aluden a problemáticas de seguridad que exceden el ámbito estrictamente militar pero que, aun así, representan escenarios de potenciales conflictos interestatales (Julien, 2012: 46). De acuerdo con un análisis geopolítico clásico, la escasez del agua entendida como recurso estratégico se considera una posible causal de conflictos entre Estados, lo cual tuvo como consecuencia la proliferación de estudios acerca de las tesis de las guerras del agua en diferentes latitudes del mundo, pero específicamente en Medio Oriente (Julien, 2012).

Si bien se comparte el reconocimiento del carácter anárquico del sistema internacional, el principal contrapunto esgrimido por las corrientes liberales contra las realistas radica en el hecho de que no se puede determinar *a priori* la naturaleza conflictiva de las relaciones interestatales, y todo ello tiene un correlato específico para la temática de los recursos hídricos. De hecho, la perspectiva liberal resaltó las posibilidades de cooperación y coordinación que pueden producirse en materia de recursos hídricos en función de la racionalidad que dichos modos de vinculación conllevan para que los actores puedan extraer beneficios concretos (Julien, 2012). Como expresa Julien (2012), dentro de los estudios sobre el agua en Relaciones Internacionales, este tipo de perspectivas han prevalecido y se han constituido como las dominantes en los ámbitos académicos. Efectivamente, el autor afirma la existencia de consensos epistémicos que desestiman la inexorabilidad de los conflictos por los recursos hídricos. Por el contrario, advierte que se destacan los abordajes que enfatizan la consolidación de regímenes del agua en los que la resolución de problemas mediante la negociación y la cooperación comporta la opción más racional para los Estados (Trottier, 2004, citado en Julien, 2012).

De acuerdo con la ontología liberal, se afirma que la importancia de las instituciones en el escenario internacional radica en la posibilidad de “reducir los costos de transacción, proveer información y transparencia haciendo que la incertidumbre decrezca, incrementar la confianza entre los actores, hacer los compromisos más creíbles y aumentar la reciprocidad estableciendo puntos focales para la coordinación” (Lozano Vázquez, 2016: 52). Esta aseveración resulta fundamental para comprender las implicancias de los estudios sobre los recursos hídricos desde esta vertiente teórica. En efecto, el agua es entendida no ya como un componente estratégico en términos de poder, sino como un *commodity* (Julien, 2012), es decir, como una mercancía que los Estados pueden administrar, intercambiar y sobre la que pueden negociar a partir de una lógica de costos y beneficios. En este sentido, el énfasis está puesto en el estudio de regímenes, instituciones e iniciativas que permitan garantizar la certidumbre con respecto a la gestión de los recursos hídricos a través de herramientas como la cooperación. Por ejemplo, este tipo de abordajes se concentra en estudiar las comisiones de cuencas compartidas, la administración sobre el uso de aguas internacionales, entre otros aspectos (Julien, 2012).

Dentro de la tradición liberal, una línea novedosa de investigación es explorada por Werner (2015) alrededor de la emergencia de un complejo de régimen de agua dulce que está compuesto por regímenes elementales solapados en términos

funcionales y de membresía. En sintonía con la conceptualización en torno a los complejos de regímenes inaugurada por Raustiala y Victor (2004), Werner indaga acerca de la emergencia en el sistema internacional de un conjunto de iniciativas que cobraron forma de manera inintencionada a partir de la proliferación de múltiples foros, actores e instrumentos internacionales relativos a la cooperación internacional en materia hídrica. Según Werner (2015), la situación actual está representada por una variada gama de acuerdos, foros y diversos instrumentos abocados al tratamiento de una determinada subárea –como la regulación de los humedales y de los usos no navegables del agua en el ámbito internacional– dentro del gran paraguas que suponen las cuestiones hídricas en términos generales.

Para Warner *et al.* (2017), abordar las cuestiones hídricas en las Relaciones Internacionales a partir de la dicotomía que solamente concibe tesis de conflicto o cooperación internacional entre Estados resulta en extremo simplista y no permite explorar alternativas y posibilidades intermedias en las que ambas interacciones y procesos se conjuguen de manera compleja. Más allá de tal dicotomía, la hidropolítica surgió como una de las teorías cobraron protagonismo durante la década de 1990. Se trata, en efecto, de un abordaje teórico que se construyó a partir de la incorporación de narrativas próximas a distintas escuelas teóricas, pero que siempre se mantuvo en las latitudes del racionalismo. De hecho, esta corriente está compuesta por un conjunto ecléctico de teorías entre las que se pueden identificar tanto el realismo como el neoinstitucionalismo liberal (Julien, 2012; Warner *et al.*, 2017: 3).

Originada a partir de los estudios de la situación del agua en Medio Oriente en los años noventa, el abordaje de la hidropolítica reconoció que los recursos hídricos, más que motivar las tesis de conflicto difundidas en la década anterior, podrían facilitar procesos de paz y negociación, a partir de la base de que las relaciones hídricas son fundamentalmente relaciones de poder (Conde, 2017). En sus primeras expresiones, la hidropolítica estuvo atrapada en la “trampa territorial” (Warner *et al.*, 2017), puesto que su ontología estadocéntrica implicó una reificación de la soberanía como un aspecto bajo control completo del Estado, desplegada sobre una unidad territorial fija. En efecto, el hecho de considerar al Estado como un actor racional y unificado, así como el agente preeminente de las relaciones internacionales, no permitió considerar las disgregaciones internas ni contribuyó a identificar intereses y comportamientos domésticos y locales en lo que concierne al tratamiento de los recursos hídricos.

De acuerdo con Julien (2012), la aproximación de las distintas teorías, como sucede con el caso la hidropolítica, es el resultado de la falta de investigaciones profundas sobre la temática del agua en las Relaciones Internacionales que se produzcan por fuera del espectro racionalista. Efectivamente, la concentración en la figura del Estado tiene como consecuencia un vacío teórico con respecto a la agencia de los actores subnacionales y a las implicancias en términos de desarrollo territorial en lo concerniente a las temáticas hídricas. Por lo tanto, para Julien (2012) resulta imperativo continuar la ampliación del campo de estudio desde distintas perspectivas teóricas, sobre todo desde el reflectivismo. Esto se debe a que

el agua no puede ser concebida solo como objeto de la racionalidad estatal o como un mero beneficio económico o mercancía intercambiable, sino que es necesario incorporar los aportes de la agencia humana e incluir el estudio de la significación cultural, histórica e ideológica del agua en cada caso.

A fin de generar una propuesta desde el reflectivismo, Julien (2012) exploró las posibilidades que el constructivismo y la teoría de la securitización de la Escuela de Copenhague podrían aportar para los estudios del agua en las Relaciones Internacionales. De acuerdo con los postulados de dichas teorías, se supera la noción prefijada y rígida de que los recursos hídricos motivan solamente tesis de conflicto o de cooperación. En cambio, se indaga con profundidad en la construcción intersubjetiva y social de los sentidos, identidades e intereses de los actores intervinientes en los asuntos relativos a la agenda del agua. Asimismo, dichas contribuciones resultan útiles para advertir que las construcciones sociales son mutables y que, en virtud de dichas aseveraciones, la predicción descontextualizada de los comportamientos de los diversos actores en torno al tratamiento del agua tendrá alcance limitado. A su vez, por el contrario, corresponde realizar investigaciones en clave constructivista para desentrañar los significados presentes en cada contexto abordado.

Tal como apunta Du Plessis (2000: 28), los aportes más notorios para los estudios del agua desde las Relaciones Internacionales provienen de las teorías de alcance medio con enfoques puestos sobre problemáticas parciales, como la seguridad en su dimensión ambiental, el desarrollo, la sostenibilidad y la economía política. En estos casos, para el autor citado, las contribuciones son más elaboradas, explícitas y sofisticadas que en las producciones racionalistas (Du Plessis, 2000).

Asimismo, dentro de este conjunto de propuestas, sobresalen aquellas que incluyen un cuestionamiento de las relaciones de poder, dominación y opresión inherentes a las problemáticas hídricas. En ese sentido, es posible asimilarlas a lo que Cox denominó teorías críticas definidas a partir de su distanciamiento del orden imperante del mundo, motivadas por cuestionar su surgimiento y por establecer marcos de acción para propender hacia su ulterior transformación (1981: 13). De acuerdo con el autor, la teoría crítica “no toma las instituciones y las relaciones sociales y de poder como dadas, sino que las pone en cuestión preguntándose si están en proceso de cambio y cómo” (Cox, 1981: 13). Específicamente en lo que concierne a las problemáticas hídricas, estas teorías “tienden a ver en la hegemonía los valores ligados a una élite gobernante que buscan un proyecto global hegemónico particular” (Warner *et al.*, 2017: 7). Estas élites gobernantes, como se verá, varían de acuerdo con la ontología de cada enfoque teórico.

Con una visión ecléctica que retoma lineamientos de la economía política geográfica y de la ecología social, Erik Swyngedouw desarrolló una vertiente teórica esencialmente crítica para abordar la problemática de los recursos hídricos. En efecto, la propuesta de Swyngedouw expresa la “coexistencia de un enfoque teórico deliberadamente crítico, no neutro ideológicamente, con una voluntad explícita de contribuir a una práctica política alternativa y transformadora” (Ostos Falder, 2014: 110). Para Swyngedouw, en efecto, existe una vinculación clara entre las

cuestiones domésticas y las externas en las que, de manera permanente, se inmiscuyen las relaciones de poder. En ese sentido, afirma que “las perspectivas político-ecológicas sobre el agua señalan una estrecha relación entre las transformaciones del –y dentro del– ciclo hidrológico a nivel local, regional y global, por un lado, y las relaciones de poder, social, político, económico y cultural” (Swyngedouw, 2020: 48). Por lo tanto, las problemáticas hídricas no pueden circunscribirse ni a un abordaje hiper localizado ni a uno exclusivamente centrado en las dinámicas internacionales, sino que ambos deben ser analizados en conjunto a partir de su carácter interméstico.

Desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, los aportes de Swyngedouw permiten detectar la interseccionalidad que opera en las relaciones de poder en términos de etnia, clase y género que tienen, a su vez, un correlato directo con las discriminaciones y luchas que se desarrollan en lo relativo al agua de manera local. Asimismo, el autor advierte que los conflictos asociados con el actual orden mundial del agua deben ser abordados a partir de reconocer el solapamiento de relaciones sociales de poder que se generan desde una ontología que comprenda las dimensiones materiales, económicas, políticas y culturales (Swyngedouw, 2020: 50).

Para las teorías decoloniales, por su parte, las problemáticas hídricas no pueden explicarse sin considerar la estructura de dominación colonial, capitalista y patriarcal que se extiende sobre los países del Sur Global. Desde dichos abordajes y, particularmente, desde el entendimiento de las Epistemologías del Sur (De Sousa Santos, 2011), la triple matriz de dominación aludida constituye la clave hermenéutica que permite generar aproximaciones hacia los casos de explotación de los recursos naturales en los países con trayectorias de colonización. Esta clave posibilita, a su vez, visibilizar las implicancias prácticas que dicho proceso ha tenido sobre las comunidades colonizadas. De acuerdo con Dunford (2017: 10), la colonialidad y sus dinámicas extractivistas han tenido un alcance global y no se circunscribieron solo a la expoliación de los recursos naturales para abastecer los cimientos del capitalismo en las latitudes del Norte. Por el contrario, implicaron un proceso de *epistemicidio* al deslegitimar los saberes locales e invisibilizar la construcción de conocimiento desde el Sur Global, en oposición a la jerarquización que se le otorgó a la ciencia construida desde las metrópolis. Por lo tanto, desde estas perspectivas teóricas, se enfatiza la necesidad de elaborar investigaciones que tengan en cuenta los impactos locales a partir de una revalorización de las experiencias y saberes de las poblaciones más afectadas.

En una sintonía similar, los feminismos en las Relaciones Internacionales se nutren de los aportes de diversas disciplinas, como la economía heterodoxa, los estudios de desarrollo, la antropología social y la geografía, para elaborar un enfoque propio en el que se pueda identificar el estudio de los recursos hídricos (Prügl y Tickner, 2018). Así, con una ontología centrada en las relaciones sociales de género, la vertiente de la política económica feminista explora los conflictos que se desprenden de las vinculaciones transnacionales de poder y que, en una fase del capitalismo violento, se manifiestan en una pluralidad de explotaciones: laborales, ambientales, de género (Prügl y Tickner, 2018). De hecho, los enfoques de género

enfatan las problemáticas que traen aparejadas los efectos de las finanzas internacionales, de la competencia rapaz por los recursos naturales y la destrucción ambiental (Prügl y Tickner, 2018). Dichos procesos tienen un evidente correlato en las distintas circunstancias locales en las que son los grupos sociales feminizados los más perjudicados para acceder al agua y saneamiento (Morán Rosales, 2019). Por otra parte, desde los feminismos, se considera que el eje centrado en las mujeres resulta clave, debido a su rol histórico fundamental como responsables de los suministros de agua en las comunidades (Melero Aguilar, 2011: 23).

### **La perspectiva subnacional en torno a los recursos hídricos: potencialidades conceptuales para la construcción de agendas sostenibles**

Tras un repaso por las corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales más destacadas, quedó plasmada la importancia de los recursos hídricos como un asunto de agenda expresado con diferente grado de intensidad, tanto desde el racionalismo como desde el reflectivismo. Ahora bien, de la misma manera en la que se destacó la necesidad de superar las lecturas racionalistas, desde el presente artículo se extiende la necesidad de prolongar dicho estudio hacia el rol de los actores subnacionales y su capacidad de agencia en lo que respecta a la incorporación de los recursos hídricos dentro de sus propias agendas de gestión y desarrollo.

Como punto de partida, es preciso destacar que las investigaciones en torno al rol de los actores subnacionales como agentes relevantes con autonomía para impulsar vinculaciones internacionales han motivado una vasta proliferación de estudios en la disciplina de las Relaciones Internacionales desde los años ochenta del siglo pasado. De manera progresiva, dichos actores, que involucran una amplia modalidad de casos, como municipios, ciudades, provincias y regiones (Hourcade, 2011), consolidaron paulatinamente sus capacidades administrativas y de gestión para definir, ejecutar y controlar políticas públicas orientadas hacia el desarrollo territorial de sus localidades. Tal es así, que su agencia logró el reconocimiento de un conjunto variado de actores internacionales, como los Estados nacionales y los organismos internacionales más preponderantes del sistema internacional. A modo de ejemplo, en el marco de la Agenda 2030 impulsada por Naciones Unidas, los actores subnacionales son interpelados en virtud del papel determinante que detentan para la implementación territorial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Sanahuja y Tezanos Vázquez, 2017).

De manera sucinta, Luna Pont (2010) sistematiza las principales perspectivas teóricas de las Relaciones Internacionales que permiten generar una aproximación hacia el estudio de los actores subnacionales en el marco de la creciente complejidad que caracterizó al sistema internacional desde finales de los años setenta del siglo pasado. Así, la autora identifica cuatro macro abordajes principales que resultan de utilidad para conducir investigaciones acerca de la relación entre los actores subnacionales y las problemáticas hídricas desde un enfoque local:

- Abordajes centrados en la perspectiva del actor internacional que rompen con la visión estadocéntrica imperante en la disciplina. Fren-

te al criterio jurídico-formal del Estado unitario y monolítico, comienzan a emerger lecturas de los procesos de descentralización estatal y de la creciente variedad de canales de vinculación internacional que trajeron aparejadas la ampliación de los temas de agenda en el sistema internacional.

- Abordajes basados en el Análisis de Política Exterior que superan la distinción nítida y tajante entre las esferas internas y externas de la acción estatal. A partir de estos enfoques, se profundiza el estudio de las especificidades burocrático-administrativas de cada nivel estatal. Asimismo, se exploran las prácticas paradiplomáticas llevadas adelante por los actores subnacionales y los modos en los que se vinculan con otros actores del sistema internacional.

- Abordajes de la articulación entre territorialidad y desarrollo que, a partir de la convergencia de diversas disciplinas, indagan acerca del rol de los actores subnacionales en la construcción de las agendas locales y su relevancia como agentes destacados para detectar las necesidades locales de desarrollo. Dichos enfoques resignifican las capacidades locales para la diagramación de estrategias de políticas públicas que permitan hacer frente a las principales problemáticas de desarrollo que se presentan en cada territorio. Como advierte la autora, “durante décadas desarrollo y territorio tuvieron su punto de encuentro exclusivamente en la esfera nacional” (Luna Pont, 2010: 23), pero a partir del surgimiento de nuevos paradigmas acerca del modo de concebir el desarrollo y las capacidades locales hacia finales de la década de 1970, dichas perspectivas se ampliaron hasta incorporar el abordaje de la capacidad de agencia de los actores subnacionales. En sintonía con tal postura, Farinós i Dasí expresa que “especialmente desde principios de los años 1980, espacio y territorio se han ido consolidando progresivamente como elemento estratégico de primer orden para garantizar el desarrollo y la calidad de vida” (2008: 15).

- Abordajes desde las teorías de integración regional que, básicamente, estuvieron centrados en analizar en términos teóricos el derrotero del proceso de integración regional de la Unión Europea. Esta vertiente incorpora, entre otras, las teorías funcionalistas, neofuncionalistas y de la gobernanza multinivel que se desarrollaron a medida que el proceso de integración adquiría matices específicos.

En síntesis, para los fines del presente artículo, los abordajes aludidos tienen la ventaja de destacar ciertos lineamientos o focos de atención que resultan importantes para indagar acerca de la importancia de los recursos hídricos desde la perspectiva de los actores subnacionales. En efecto, el abordaje del actor internacional permite revalorizar el rol de los actores subnacionales como agentes con injerencia en la gestión de los recursos hídricos y con la identificación de sus problemáticas y diagramación de estrategias para administrarlo. Por otra parte, el abordaje del Análisis de Política Exterior permite sistematizar los pormenores de

la construcción interna de estrategias para generar vinculaciones internacionales que permitan crear sinergias y obtener recursos necesarios para llevar a cabo una gestión local de los recursos hídricos. A su vez, el abordaje de la articulación entre territorialidad y desarrollo permite profundizar en la manera en la que se identifican las prioridades de desarrollo en un determinado espacio, el modo en el que se conforma la agenda local, así como la forma en la que se valoriza el territorio y, de manera intrínseca, los recursos hídricos, en tanto ejes nodales del desarrollo. Finalmente, si bien el último abordaje está dedicado exclusivamente a los estudios de los procesos de integración regional en el bloque europeo, estos procesos se pueden tomar como referencia para analizar la trayectoria de cooperación e integración en materia hídrica, en el caso de que la hubiere, en otros espacios regionales, como el Mercosur en América del Sur, solo por dar un ejemplo.

Como quedó plasmado, los diferentes abordajes teóricos que indagan acerca de las cuestiones subnacionales desde las Relaciones Internacionales destacan que la agenda local y, en consecuencia, las potencialidades de su internacionalización, parten de la consideración de que el vínculo entre el territorio y el desarrollo es inescindible (Gallicchio, 2017). Se reafirma que tales aportes teóricos revisten una significativa relevancia al momento de abordar las problemáticas hídricas desde una perspectiva local. En tal sentido, es posible detectar una serie de contribuciones conceptuales fundamentales que coadyuvan tanto a seguir profundizando la relación establecida entre los actores subnacionales y los recursos hídricos como a delinear posibles pautas de acción para la conformación de agendas de desarrollo en las que las cuestiones relativas al agua sean abordadas a partir de una perspectiva sostenible.

Para ciertos autores como Gallicchio (2017), el punto de partida de toda administración local debe estar orientado hacia la construcción de mecanismos e instrumentos de gestión sólidos y estables en el tiempo. Es decir, para el autor resulta imprescindible garantizar la estabilidad y la proyección de largo término y alcance en las gestiones subnacionales, a fin de mantener políticas públicas centradas en las problemáticas y oportunidades que ofrece cada espacio territorial. En tal sentido, el desarrollo local, concebido como una estrategia sociopolítica de cambio (Gallicchio, 2017), solamente puede ser sostenido por mecanismos y plataformas territoriales multiniveles construidas desde la dimensión local que sean capaces de perdurar en el tiempo.

Ahora bien, al indagar los asuntos hídricos desde una perspectiva subnacional, resulta importante precisar de qué manera puede conceptualizarse dicha temática desde la teoría, a fin de establecer criterios comunes que puedan otorgar claridad de acción en términos pragmáticos. A partir de los abordajes de la articulación entre territorialidad y desarrollo (Luna Pont, 2010), se desprende que una serie de aportes fundamentales de la teoría provienen de la identificación de la estrecha relación entre la agencia subnacional y el territorio. En ese sentido, la articulación de ciertos conceptos clave, como anclaje territorial, sostenibilidad y, en particular, sostenibilidad hídrica, contribuyen a otorgar elementos de innovación para repensar la construcción de las agendas subnacionales.

En lo concerniente al anclaje local y a la conformación de agendas subnacionales sostenibles, específicamente, en relación con su ligazón con las problemáticas hídricas, se evidencia un consenso entre varios autores acerca de la necesidad de reforzar la capacidad de agencia local, a fin de repensar las prácticas asociadas a los usos sociales del agua. No obstante, tales reformulaciones implican una serie de transformaciones ontológicas, epistemológicas y metodológicas que tienen un correlato directo en la planificación de las políticas públicas subnacionales. Desde la teoría, la intensidad e impronta de tales modificaciones varía de acuerdo con la perspectiva conceptual adscripta por los diversos investigadores. A modo de ejemplo, la mirada decolonial presenta una demanda de reconfiguración ontoepistémica y metodológica absoluta con el objetivo de reformular sustancialmente los modos de gestionar los recursos hídricos en cada territorio. Dicha postura es cabalmente ilustrada por Carrasco, quien advierte que

las actuales agendas disponibles para construir procesos de gobernanza de aguas exigen propiciar aperturas epistemológicas que permitan descolonizar los discursos hegemónicos de la naturaleza. Para ello, es necesario ampliar el debate metodológico en torno a los diálogos de saberes, y provocar la interpelación permanente a reconocer otros modos de vivir el problema, concebir las crisis del agua y la construcción de territorio (2020: 39).

Otro de los conceptos que cobra una relevancia fundamental para el abordaje de los recursos hídricos en el marco de las agendas subnacionales es el de sostenibilidad. Esta noción se entiende como un “paradigma de acción internacional, regional y local” (Sánchez Galera, 2017: 24). En efecto, la sostenibilidad representa uno de los pilares teóricos que precedió y sustentó la conceptualización del desarrollo sostenible. De acuerdo con Ruggerio y Massobrio (2020), la sostenibilidad hace referencia a un conjunto complejo de aspectos ambientales, económicos, sociales, culturales, entre los que se pueden identificar a los recursos hídricos como un asunto transversal a todos ellos. Por lo tanto, en virtud de tales consideraciones, la sostenibilidad propicia el marco de acción en el que deben establecerse las planificaciones de política pública hídrica. Es decir, la sostenibilidad representa precisamente la orientación que se le debe imprimir al tratamiento de las cuestiones hídricas desde lo subnacional para vincularla con el resto de las dimensiones que componen las relaciones sociales en un determinado territorio.

En pos de aportar mayor claridad teórica en lo concerniente al estudio de los asuntos hídricos, Ruggerio y Massobrio (2020) expresan la necesidad de profundizar el concepto de sostenibilidad hídrica que, a pesar de ser una categoría de análisis incipiente, comporta un significativo potencial como articulador de múltiples dimensiones del desarrollo dentro de las agendas de los actores subnacionales. La definición de sostenibilidad hídrica propuesta por los autores expresa que

una cuenca hidrológica propenderá a un escenario de sustentabilidad hídrica cuando su reproducción esté garantizada por la disponibilidad de recursos hídricos que, a su vez, sean metabolizados de

manera de garantizar la equidad intrageneracional e intergeneracional de acceso a las funciones ecosistémicas que estos brindan (Ruggerio y Massorbio, 2020: 85-86).

El principal aporte teórico de dicha definición radica en la referencia al anclaje territorial, al incorporar las cuencas hidrológicas como el objeto mismo de la sostenibilidad hídrica. En consecuencia, se apela a fomentar las capacidades de agencia de los actores subnacionales para apropiarse de las distintas etapas de planificación de las políticas públicas hídricas por un variado conjunto de motivos. En primer lugar, se enfatiza que el tratamiento de los asuntos hídricos desde el nivel subnacional supone un abordaje más efectivo que desde el nivel nacional, debido a que se detecta una cercanía directa con los recursos. En segundo lugar, se considera que la efectividad de la implementación de las políticas públicas hídricas solo puede ser garantizada por un sólido funcionamiento de los mecanismos institucionales impulsados desde el nivel subnacional. Precisamente, a partir de ambas consideraciones, es posible afirmar que el abordaje subnacional detenta una relevancia esencial en el tratamiento de los asuntos hídricos como resultado de su vinculación directa con los retos y oportunidades presentes en cada territorio.

A pesar de tales condiciones, con recurrencia la capacidad de resolución de las problemáticas excede ampliamente a los actores subnacionales, sobre todo en lo que respecta a las posibilidades de innovación y financiación de iniciativas concretas. En el esquema aludido, las potencialidades de la internacionalización, ya sean entendidas como prácticas de vinculación institucional bilateral o multilateral, o concebidas como estrategia de posicionamiento internacional (Calvento, 2016: 311), adquieren una importancia fundamental en la búsqueda de soluciones para hacer frente a los desafíos locales. En tal sentido, se plantea que, para los actores subnacionales, “la cooperación internacional aporta innovación, visiones comparadas, información, y sobre todo facilita intercambios para promover aprendizajes colectivos” (Gallicchio, 2017: 72). En efecto, la internacionalización de los retos locales por parte de los actores subnacionales permite detectar oportunidades de colaboración en múltiples dimensiones: financieras, para, por ejemplo, la provisión de recursos y fondos necesarios para el desarrollo de proyectos de infraestructura; y técnicas, para el intercambio de conocimiento y capital humano necesario para una efectiva gestión de los procesos locales (Gallicchio, 2017).

En definitiva, como se evidencia desde las formulaciones teóricas mencionadas, en tanto actores relevantes de las relaciones internacionales, los actores subnacionales comenzaron a adquirir un rol crecientemente importante en las definiciones de las agendas de desarrollo locales a partir de la identificación de las capacidades y condiciones locales. En base a tales consideraciones, dichos actores empezaron a esbozar estrategias de vinculación internacional que les permitieran obtener recursos para afrontar las problemáticas hídricas que, por lo general, implican desembolsos de fondos sumamente significativos y planificaciones complejas en el mediano y largo plazo. En tal orden de cuestiones, la internacionalización territorial, a partir de la estrategia de vinculaciones internacionales con socios clave en

condiciones favorables para el tratamiento de problemáticas hídricas específicas, representa una ventana de oportunidad política promisorio y una veta de investigación que requiere mayor atención desde las Relaciones Internacionales.

## Conclusión

La relevancia de los asuntos hídricos para las sociedades es explicada por la multiplicidad de aspectos primordiales para la vida que motivan su abordaje desde la esfera pública. Asimismo, se advirtió que la historia del agua se encuentra estrechamente vinculada con la trayectoria política, económica, social y cultural de las distintas sociedades, y que estos procesos tuvieron un correlato directo con la producción teórica en las Relaciones Internacionales para el tratamiento de dicha materia.

En base a tales premisas, a lo largo del presente artículo se contribuyó a sistematizar los principales aportes conceptuales y los debates teóricos surgidos en torno a los recursos hídricos desde la disciplina de las Relaciones Internacionales. A partir de la indagación acerca de las contribuciones conceptuales y las discusiones teóricas más significativas desarrolladas en torno a la figura de los Estados, así como de la construcción de agendas de desarrollo sostenible desde la perspectiva de los actores subnacionales, fue posible extraer una serie de conclusiones.

En primer lugar, se destaca que, en términos generales, los aportes del racionalismo estuvieron enfocados en el análisis de la figura de los Estados y, específicamente, en explorar las posibilidades de conflicto y cooperación que emergen en relación con los recursos hídricos. Se advierte que la atención exclusiva a las dinámicas internacionales de los actores decanta en una laxa profundidad teórica que tiene como resultado un acercamiento en los estudios de las perspectivas realistas y liberales, como quedó expresado en la vertiente de la hidropolítica.

Por otra parte, se señala que, desde el reflectivismo, se desarrollaron propuestas centradas en temas más acotados y se logró así una mayor profundidad teórica sobre las temáticas investigadas. No obstante, aun así se expresa la necesidad seguir explorando estas posibilidades para obtener estudios de caso pormenorizados. En estos casos, la interdisciplinariedad que caracteriza las Relaciones Internacionales quedó de manifiesto de manera patente, debido a que el hecho de recurrir a categorías explicativas de otras disciplinas contribuye tanto a exponer las relaciones sociales de poder subyacentes a la discusión hídrica como a identificar las construcciones sociales de sentido alrededor de la materia.

En otro orden de cuestiones, el enfoque en los actores subnacionales ofrece una serie de abordajes múltiples que se concentran en analizar distintas perspectivas de una realidad tan compleja. De todos modos, los abordajes enumerados comparten el reconocimiento de los actores subnacionales como agentes clave en la conformación de agendas de desarrollo sostenible, en las que los asuntos hídricos cobran una importancia transversal. De acuerdo con tales consideraciones, fue posible detectar una serie de contribuciones en la acción doméstica para planificar políticas públicas referidas a los asuntos hídricos. Asimismo, se identificó que la internacionalización resulta una estrategia fundamental para afrontar las problemáticas hídricas en diversas dimensiones: financiera, técnica, de innovación.

Como quedó expresado a lo largo del artículo, si bien los recursos hídricos forman parte de los estudios teóricos de las Relaciones Internacionales, cabe precisar que su investigación procede de manera más o menos explícita y con diversos matices y niveles de intensidad en cada perspectiva teórica. Se afirma que el ámbito más pertinente para la planificación de políticas públicas hídricas es el nivel subnacional, y que el rol de los asuntos hídricos en las agendas públicas implica significativas potencialidades con respecto a su desarrollo de manera sostenible. Estas consideraciones pueden servir como punto de partida para explorar nuevas líneas de investigación en el campo de las Relaciones Internacionales. Por ejemplo, pueden motivarse investigaciones en las que se releven los estados actuales de la gestión en cada espacio subnacional y, a través de casos concretos, identificar la vinculación entre las agendas de desarrollo con la actividad internacional para la resolución de problemáticas específicas.

## Bibliografía

- Calvento, M. (2016). La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Revista Desafíos*, 28(1), 297-334.
- Carrasco, N. (2020). Miradas decoloniales, interculturales y ecología política en la gobernanza de territorios. *Utopía y praxis latinoamericana: revista internacional de filosofía iberoamericana y teoría social*, 25(88), 34-40.
- Conde, G. (2017). Agua, poder y hegemonía entre actores estatales y no estatales en Turquía, Siria e Iraq. *Estudios de Asia y África*, 52(1), 5-28.
- Cox, R. W. (1981). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. *International Studies*, 10, 129-162.
- De Sousa Santos, B. (2011). Epistemologías del sur. *Utopía y praxis latinoamericana: revista internacional de filosofía iberoamericana y teoría social*, 16(54), 17-39.
- Du Plessis, A. (2000). Charting the Course of the Water Discourse Through the Fog of International Relations Theory. *Africa Dialogue*, 2, 9-34.
- Dunford, R. (2017). Toward a Decolonial Global Ethics. *Journal of Global Ethics*, 13(3), 380-397.
- Farinós i Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 43, 11-32.
- Gallicchio, E. (2017). Desarrollo local y cooperación al desarrollo. ¿Una nueva generación de plataformas de cooperación para el desarrollo local? *Cuadernos del CLAEH*, 36(105), 63-73.
- Gleick, P. H.; Penn, L.; Santos, V. y Morrison, J. (1995). *California Water 2020. A Sustainable vision*. Oakland, Estados Unidos: Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security.
- González Uresti, L. A. (2011). Las relaciones internacionales: consideraciones disciplinarias. *Relaciones Internacionales*, 79(1), 1-29.
- Hourcade, O. I. (2011). Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. *Trabajos de investigación en Paradiplomacia*, 1(1), 44-63.
- Islam, S. y Repella, A. C. (2015). Water Diplomacy: A Negotiated Approach to Manage Complex Water Problems. *Journal of Contemporary Water Research & Education*, 155(1), 1-10.
- Julien, F. (2012). Hydropolitics is What Societies Make of It (Or Why We Need a Constructivist Approach to the Geopolitics of Water). *International Journal of Sustainable Society*, 4(1/2), 45-71.
- Lozano Vázquez, A. (2016). Aspectos ontológicos y epistemológicos en las Relaciones Internacionales: Breves propuestas de abordajes teóricos. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 5(1), 41-60.
- Luna Pont, M. (2010). Perspectivas teórico-conceptuales de las ciudades y los poderes locales entro de la dimensión subnacional en las relaciones internacionales. En M. A. Martín López y C. N. Oddone

- (coords.), *Las ciudades y los poderes locales en las Relaciones Internacionales contemporáneas* (pp. 49-81). Granada, España: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Melero Aguilar, N. (2011). La participación de la mujer en el acceso y gestión del agua. Una experiencia cubana. *ANDULLI, Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, 10, 21-30.
- Morán Rosales, J. A. (2019). *Las mujeres y el derecho al agua: la importancia de una perspectiva interseccional de las desigualdades* [Tesis de Maestría]. Pontificia Universidad Javeriana Cali. Santiago de Cali, Colombia, 28 de junio de 2019.
- Ostos Falder, J. R. (2014). Erik Swyngedouw y la ecología política urbana. *Ecología política*, 47, 110-118.
- Prügl, E. y Tickner, J. A. (2018). Feminist International Relations: Some Research Agendas for a World in Transition. *European Journal of Politics and Gender*, 1(1), 75-91.
- Raustiala, K. y Victor, D. G. (2004). The Regime Complex for Plant Genetic Resources. *International Organization*, 58(2), 277-309.
- Ruggerio, C.A., y Massobrio, M. (2020). Sustentabilidad de sistemas hídricos. Referencias teóricas y metodológicas. En: J. E. Castro; G. A. Kohan; A. Poma y C. Ruggerio (Eds.), *Territorialidades del agua. Conocimiento y acción para construir* (pp. 58-78). Buenos Aires, Argentina: ITESO.
- Sanahuja, J. A. y Tezanos Vázquez, S. (2017). Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. *Política y Sociedad*, 54(2), 521-543.
- Sánchez Galera, M. D. (2017). El paradigma de la sostenibilidad: Gobernanza global y el modelo europeo de “desarrollo sostenible”. *Relaciones Internacionales*, 34, 9-29.
- Swyngedouw, E. (2020). La economía política y la ecología política del ciclo hidro-social. En: J. E. Castro; G. A. Kohan; A. Poma y C. Ruggerio (Eds.), *Territorialidades del agua. Conocimiento y acción para construir* (pp. 48-58). Buenos Aires, Argentina: ITESO.
- Tagliavini, D. (2020). Re-publicización de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Santa Fe, Argentina. Desafíos para una democratización integral. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, 13, 60-84.
- Warner, J.; Mirumachi, N.; Farnum, R. L.; Grandi, M.; Menga, F. y Zeitoun, M. (2017). Transboundary “Hydro-Hegemony”: 10 years later. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, 4(6), e1242.
- Werner, A. F. (2015) *Freshwater on the International Agenda-Emergence of a Regime Complex* [Disertación de Doctorado]. Universidade de São Paulo, Brasil.

Recibido: 30/03/21. Aceptado: 30/04/21.

Camila Abbondanzieri, “Aportes conceptuales y debates teóricos en torno a los recursos hídricos: una lectura desde las Relaciones Internacionales”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 25, número 42, julio-diciembre 2021, pp. 145-161.

# **temas y debates**

# reseñas bibliographic reviews

La ¿nueva? estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas, de Gabriela Benza y Gabriel Kessler

*Latin America's ¿New? Social Structure. Change and Persistence After the Wave of Progressive Governments, by Gabriela Benza and Gabriel Kessler*

**Lucía Kaplan - pp. 165-169**

La vida breve de Dardo Cabo. Pasión y tragedia del peronismo plebeyo, de Vicente Palermo

*The Brief Life of Dardo Cabo, Passion and Tragedy of Plebeian Peronism, by Vicente Palermo*

**Adrián Rocha - pp. 171-174**

# **temas y debates**

## Libro: **La ¿nueva? estructura social de América Latina. Cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas**

Gabriela Benza y Gabriel Kessler

Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina, 2021 (198 pp.)

### **Lucía Kaplan**

Licenciada en Ciencia Política e integrante del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

E-mail: [luciakaplan@gmail.com](mailto:luciakaplan@gmail.com)

El libro de Benza y Kessler constituye una apuesta novedosa en el intento por abordar el tema de la desigualdad en tanto núcleo central de la cuestión social contemporánea y como rasgo estructural de las sociedades latinoamericanas. La novedad de estas páginas se expresa en, al menos, tres sentidos. En primer lugar, se destaca por el aporte que representa para la sociología latinoamericana, ya que ofrece una mirada integral sobre las principales dimensiones de la estructura social de la región, e imprime una visión de conjunto sobre los avances y retrocesos en materia de bienestar durante el período de los gobiernos postneoliberales. Este ciclo político, que los autores sitúan entre los años 1998 y 2011, se caracterizó por el hecho de que once países latinoamericanos eligieron presidentes de izquierda, centroizquierda o nacionales populares. Estos mandatarios, en el contexto de un crecimiento económico impulsado, principalmente, por el *boom* de los *commodities*, implementaron numerosas políticas redistributivas y colocaron la cuestión de la desigualdad como un eje central de las agendas públicas.

En segundo lugar, este texto presenta un análisis de la estructura social latinoamericana desde múltiples dimensiones, tales como la dinámica poblacional, la desigualdad de ingresos y el mercado de trabajo, la educación, la salud y la vivienda. De esta forma, al identificar las principales tendencias, los autores reconstruyen un mapa de las diferentes desigualdades que aún persisten entre los habitantes de la región. Este abordaje multidimensional –que también puede rastrearse en el libro *Controversias sobre la desigualdad* de Gabriel Kessler– contrasta con aquellos enfoques que tienden a pensar la desigualdad únicamente en términos de ingresos y permite capturar las tendencias contradictorias en el interior de una misma época. Para ejemplificar esta cuestión, se afirma que, durante el período analizado, se produjo una mejora y recomposición de los ingresos al mismo tiempo que un encajecimiento de la tierra y vivienda. De este modo, se dificultó el acceso de amplios sectores sociales al derecho a una vivienda propia.

Por último, otro aspecto a destacar es el análisis de las sociedades latinoamericanas desde el punto de vista de las desigualdades estructurales de clase, género, etnia y raza. En consecuencia, a lo largo de estas páginas se puede observar cómo el entrelazamiento de cada una de estas categorizaciones sociales y culturales produce una acumulación de desventajas que incide en el acceso de ciertos grupos a

determinados bienes o mejoras sociales. Por otra parte, se pueden hallar numerosas menciones al componente territorial, como una categoría social y política que también contribuye a la comprensión de los procesos de exclusión y de las brechas que existen no solo entre países, sino también en el interior de las mismas ciudades o naciones.

En función de estas consideraciones, la pregunta que se impone y que está presente en cada uno de los capítulos que componen este libro es la pregunta por el cambio, la persistencia y los desafíos que expresa la estructura social latinoamericana en la actualidad, bajo la hipótesis de que el ciclo de los gobiernos postneoliberales “se caracterizó más por una disminución de la exclusión que por un avance concreto en términos de igualdad” (p. 9).

En el primer apartado, se introducen los aspectos más relevantes de la dinámica poblacional de la región, cuyo perfil demográfico actual es el resultado de una serie de procesos que se sucedieron a lo largo del siglo XX. Se destaca que el aumento de la esperanza de vida al nacer, como corolario de una mejora en las condiciones de vida y una caída en los índices de mortalidad infantil, posiciona a América Latina en promedios similares a los de otras regiones con mayores niveles de desarrollo. No obstante, al mismo tiempo, los autores advierten que este proceso no fue homogéneo para todos los países de la región. Señalan que en Chile y Costa Rica la esperanza de vida al nacer es de 79 años, mientras que en Bolivia este promedio disminuye a 69 años y en Haití a 61 años.

Otro cambio significativo en materia poblacional es el descenso en las tasas de fecundidad como consecuencia de un cambio en las preferencias reproductivas. Esta tendencia se asocia principalmente a mujeres de clases medias y altas. A su vez, se manifiesta con menor intensidad en las mujeres pertenecientes a los quintiles de menores ingresos, donde se observa que el alto índice de embarazo adolescente constituye una característica común a todos los países de la región.

De esta forma, las transformaciones demográficas plantean el desafío de pensar políticas públicas que puedan incluir a una población cada vez más envejecida que, en muchos casos, no tiene acceso a los sistemas previsionales, como así tampoco puede garantizarse el acceso a cuidados y prestaciones de salud indispensables. Por otra parte, se alerta sobre la existencia de una estructura reproductiva dual, lo cual pone de manifiesto que las políticas de salud sexual y reproductiva aún son una materia pendiente para los países de la región.

En el segundo capítulo, se describen las tendencias en torno a la desigualdad de ingresos. En este sentido, se observa una caída de la tasa de desocupación que pasó del 11,4% al 6,9% durante el período 2002 y 2014. Lo mismo sucedió con la pobreza, que disminuyó un 15%, con lo cual alcanzó en 2014 al 28,2% de la población total de la región. Los datos que arroja el Coeficiente de Gini se inscriben en la misma dirección, ya que se redujo de 0,547 en 2002 a 0,491 en 2014. También es posible observar una disminución de la distancia entre los estratos de mayores y menores ingresos. Según los datos proporcionados en el libro, en el año 2002, el 20% de las personas más ricas tenían ingresos 22 veces mayores que el 20% de las personas más pobres. En 2014, esta distancia se redujo a 16 veces. Esta me-

jora en la desigualdad de ingresos estuvo apuntalada por un contexto económico favorable, pero fundamentalmente por “la caída en los retornos a la educación, lo que llevó a que disminuyeran las brechas de ingreso entre los trabajadores más y menos calificados” (p. 61). También se destaca la importancia de las instituciones laborales que fomentaron la creación de puestos de trabajo de calidad y garantizaron un aumento de las remuneraciones al trabajo. Otro aspecto central de este proceso fue la expansión a gran escala de políticas de transferencias de ingresos, que adoptaron un carácter permanente en los países de la región.

Sin embargo, luego de la crisis mundial de 2008, este proceso de recomposición y mejora de las remuneraciones se atemperó paulatinamente. La coyuntura externa fue decisiva, pero también actuaron factores internos, tales como la persistencia de una estructura productiva con baja capacidad para continuar con la creación de empleos genuinos y la existencia de un mercado laboral heterogéneo que alerta sobre un núcleo de desigualdades que los gobiernos postneoliberales no lograron modificar. Nos referimos a la precarización de grandes contingentes de trabajadores, así como a la existencia de brechas en los ingresos laborales y en la calidad de empleo para los trabajadores informales, mujeres y otros grupos sociales, tales como trabajadores rurales y poblaciones indígenas y/o afrodescendientes. De esta forma, se puede observar que la mejora en la desigualdad de ingresos obedeció a una coyuntura particular, donde los avances fueron transitorios y no lograron alterar las bases estructurales de la desigualdad.

Por otra parte, se puede reconocer como rasgo constitutivo de este período el surgimiento de una nueva clase media. Este grupo social, que presenta una alta adscripción a ocupaciones informales, mejoró sus condiciones de vida a través de la ampliación de los niveles de consumo. Lo particular de esta “nueva clase media” es que pudo posicionarse como tal a raíz de los procesos de distribución de los ingresos que señalamos y que, sin embargo, se ha convertido en uno de los sectores más críticos a los gobiernos postneoliberales.

De forma paralela, otro dato que proporcionan los autores atañe al proceso de concentración del ingreso y de la propiedad que experimentaron las clases altas. Esta última tendencia, que parece contrastar con los indicadores presentados párrafos atrás, puede explicarse por dos motivos: en primer lugar, porque el proceso de distribución que se desarrolló en este período implicó “un reparto más equitativo del ingreso entre los trabajadores, pero la porción de la riqueza total que les corresponde parece haber cambiado poco” (p. 84). En segundo lugar, porque, a pesar de algunos avances, no se implementaron políticas fiscales que reviertan el carácter regresivo de los sistemas tributarios de la región.

En la tercera parte, se presentan los datos del período para las dimensiones de educación, salud y hábitat. Los indicadores educativos permiten observar que, desde la década de 1980, se ha producido un aumento de la cobertura para alcanzar la universalidad en los niveles inicial y primario. Con respecto a la educación secundaria, se observan importantes avances en materia de inclusión, vinculados con el establecimiento de la obligatoriedad de este nivel educativo en toda la región, con excepción de Nicaragua. Sin embargo, este proceso de ampliación de la

cobertura se topa con la emergencia de nuevas problemáticas, tales como la incapacidad del sistema educativo para llegar a ciertos núcleos de exclusión geográfica y social, como así también se observan altos índices de deserción o de trayectorias educativas interrumpidas por la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo o bien, en el caso particular de las mujeres, por la maternidad temprana y por las cargas que implica el trabajo doméstico y de cuidados.

Otra cuestión relevante que se aborda en estas páginas es el tema de la calidad educativa, que exhibe amplias brechas entre diferentes sectores y países. Sobre esta cuestión inciden las políticas de distribución de recursos y las condiciones edilicias de los establecimientos educativos, como así también las bajas remuneraciones de los trabajadores de la educación. Los argumentos que se construyen en este apartado conducen a afirmar que, en los últimos años, se ha configurado un sistema educativo más igualitario en materia de inclusión. Sin embargo, el crecimiento de la tasa de cobertura trajo aparejado “un aumento de la estratificación y segmentación interna”, de forma tal que “las desigualdades que antes existían por fuera del sistema educativo, ahora se encuentran dentro de él” (p. 106).

En cuanto a los sistemas de salud latinoamericanos, se reconoce un aumento del gasto público y privado en esta área por parte de todos los países latinoamericanos. Sin embargo, se observan algunos desafíos. El primero tiene que ver con la transformación del perfil epidemiológico de la región y la capacidad que tienen los sistemas nacionales de salud para hacer frente a la emergencia de nuevas enfermedades que se vinculan con la pobreza y con una población envejecida. Otro punto relevante se vincula con el avance tecnológico y el incremento de los costos en salud que estas innovaciones suponen. De esta forma, a pesar de los mayores niveles de inversión en materia de salud, los autores identifican la existencia de importantes brechas en el acceso a este derecho.

En materia habitacional, los datos proporcionados indican que en 2009 los déficits habitacionales alcanzaban al 36% de los hogares latinoamericanos, lo cual representa una mejora en términos relativos para la región. Los problemas que persisten están relacionados en mayor medida con la titularidad o tenencia de las viviendas, mientras que se redujo con más intensidad el porcentaje de hogares construidos con materiales inadecuados, sin acceso a agua potable, electricidad o en condiciones de hacinamiento. En esta dimensión de análisis, las brechas que existen resultan muy significativas: con respecto a lo territorial, se observa que el 70% de los hogares urbanos de Nicaragua tienen problemas habitacionales, mientras que en Costa Rica este porcentaje disminuye al 12%. Lo mismo sucede en términos regionales con los déficits de vivienda según los quintiles de ingresos. Mientras que para los sectores más altos el porcentaje se ubica en el 16%, para los sectores más pobres asciende al 56%. En este mismo sentido, se pueden analizar los procesos de “segregación socioterritorial” (p. 126). Este concepto permite poner de manifiesto que, en América Latina, los hogares más pobres generalmente se ubican en aquellas zonas urbanas donde el acceso a servicios, espacios públicos y áreas verdes es más acotado. Lo mismo sucede con el acceso al transporte, las zonas comerciales y con la mayor exposición que sufren estos hogares a la violencia

e inseguridad. De esta forma, puede observarse cómo se reproducen en el interior de un mismo espacio urbano desigualdades que configuran la vida cotidiana de las personas.

Por último, en la edición de 2021 se introduce un capítulo final dedicado a analizar el impacto de la COVID-19 en América Latina. Los autores afirman que las “desigualdades de larga data han sido el talón de Aquiles de la región durante la pandemia del COVID- 19” (p. 35). Esta afirmación permite recuperar la hipótesis central del presente libro: que, a pesar de las mejoras sustantivas en todos los indicadores sociales, los gobiernos progresistas no han logrado avanzar sobre los núcleos estructurales de la desigualdad latinoamericana y que es justamente sobre estas dimensiones y sectores sobre los cuales la pandemia exhibe y exhibió toda su crudeza. Sin embargo, estas páginas permiten entrever que la situación podría haber sido mucho más dramática sin la existencia de una serie de políticas de emergencia que encontraron su antecedente directo en las políticas de transferencias de ingresos que terminaron de consolidarse durante el período postneoliberal. En efecto, la existencia de una red de contención previa implicó la presencia de capacidades estatales ya desarrolladas que permitieron una rápida implementación de las políticas, como también lograron amplios márgenes de cobertura.

Para finalizar, en las conclusiones, Benza y Kessler realizan un recorrido general por las principales tendencias de cada una de las dimensiones analizadas. En este sentido, podemos decir que, a lo largo de estas páginas, coexisten dos movimientos simultáneos: por un lado, el reconocimiento a las diferentes políticas públicas y el papel crucial de los Estados para revertir las formas de exclusión más extremas. Por otro lado, se detecta un señalamiento muy claro a las limitaciones que tuvo este ciclo político para impulsar procesos que permitan “un cambio profundo en las relaciones entre las clases, los sexos y los grupos étnicos” (p. 175).

En suma, la conclusión de este libro permite entrever que la capacidad transformadora de los gobiernos postneoliberales se vio profundamente limitada. Esto se debió a que no lograron avanzar en discusiones más profundas, tales como la sostenibilidad de los modelos de desarrollo extractivistas, la persistencia de estructuras tributarias regresivas, la existencia de sistemas productivos profundamente heterogéneos o los procesos de concentración de la propiedad, como un primer paso para la construcción de sociedades más igualitarias.

# **temas y debates**

## Libro: **La vida breve de Dardo Cabo. Pasión y tragedia del peronismo plebeyo**

Vicente Palermo

Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2021 (360 pp.)

### **Adrián Rocha**

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Abierta Interamericana, Argentina.

E-mail: adrianrocha86@gmail.com

Debido a la crisis del período 2001-2002, Argentina asistió a un severo trastocamiento de su estructura social y política. La experiencia de este cambio no podía dejar de impactar en la producción literaria, periodística, audiovisual y, desde ya, en una dimensión epistemológica que acabó por adquirir una tesitura cualitativamente distinta a la de los años precedentes. Esta tesitura impulsó una abundante producción bibliográfica acerca de la segunda mitad del siglo XX argentino: el peronismo, la proscripción, la resistencia, los años setenta, la militancia, la violencia política, la represión, la locura, la ley, el orden.

Ya sea desde las ciencias sociales, desde el periodismo o desde el ensayo no académico, los estudios sobre el peronismo han proliferado de manera significativa en los últimos quince años. Este factor podría servir de indicador para analizar hasta qué punto algunos debates no habían sido afrontados cabalmente por la sociedad. A su vez, posibilitaría observar cómo, impulsada por un escenario de postcrisis, esa misma sociedad, aunque transformada por aspectos generacionales, decidió encarar algunos de esos debates para, así, rastrear las pistas que permitieran comprender y analizar el pasado, luego de un traumático ingreso al nuevo siglo.

En esta sintonía, resulta difícil desanudar esta producción bibliográfica, como cualquier otra, de la duración sociohistórica en la que se inscribe. Así, el proceso sociopolítico que se inicia en 2003 con la presidencia de Néstor Kirchner es decisivo en ese sentido, pues removió –para algunos con tañido polémico y sesgado, para otros con vocación– varias piezas oxidadas en torno a ese debate, que, a juzgar retrospectivamente, reunía las características de una “cuenta pendiente”. Se trataba de piezas de un enrevesado entramado histórico, político y, sobre todo, moral, acerca de las eternas e irreconciliables discusiones sobre las tensiones entre convicción, responsabilidad, certezas, deliberación, democracia y violencia. En muchos de esos trabajos, las conclusiones nunca admitidas o sutilmente deslizadas aparecen como un intento de justificación –de un lado o de otro–, vía el artificio de la comprensión, de ciertos fantasmas con los que nunca hemos dejado de dialogar, si a eso que hemos vivido y que todavía transitamos podemos llamarle diálogo, bajo la premisa de que todo *diálogo* implica “andar a través del logos”, “de las enunciaciones de los hombres, poniéndolas a prueba” (Poratti, 2010: 42). Podría decirse que se trata más bien de fantasmas que nunca hemos logrado conjurar

o procesar democráticamente y que, ante tal impedimento, reaparecen mediante cinismos, resquemores y torpezas inherentes a la falta de madurez democrática.

La primera novela de Vicente Palermo, *La vida breve de Dardo Cabo. Pasión y tragedia del peronismo plebeyo*, es una excepción en este sentido. Lo es por dos razones: la primera –probablemente la más distintiva– radica en el despojo del autor de procurar alguna racionalización, en un sentido weberiano y analítico, de la vida de su protagonista. Palermo construye una narrativa que tiene momentos de ensayo, pero que “oficialmente” es una novela. En ese despojo no pretende, sin embargo, romantizar la actividad militante de Dardo Cabo, ni sugerir algún tipo de juicio moralizante de su periplo. Se trata, ante todo, de un desprendimiento autoconsciente del autor; del debilitamiento de la racionalización analítica sobre las motivaciones de Dardo Cabo, para dejar jugar al diálogo o a la conversación profunda. Se trata de un diálogo que, a su vez, se revela como imposible y que, por lo tanto, solo puede hacerse un lugar en la ficción.

Así, muchas de las discusiones de los personajes que construye Vicente Palermo giran en torno a la violencia, al compromiso y a la oposición, que el autor se encarga de destacar, entre voluntarismo y voluntad política. Estas discusiones son puestas en un contexto que va desde la teoría social hasta la psicología y la exploración de fanfarrias nacionales que explican mucho más que a Dardo Cabo. Esos personajes entablan acaloradas discusiones sobre clásicas problemáticas políticas e institucionales en las que se cuelan la acción colectiva, las teorías sociológicas, las filosofías políticas y la desconfianza respecto del Estado de derecho liberal. Todo ello sucede en un ambiente en el que el riesgo y la aventura constituyen un temperamento vital, una dominancia. Se trata de nudos problemáticos que, de ser abordados con talante académico, habrían socavado el aliento que guarda esta novela. Vicente Palermo asume entonces el curso literario, y se permite elaborar ciertas cuestiones desde un lenguaje coloquial, llano y bien humano, en el sentido lato y, por lo tanto, oscuro y luminoso de ese término: allí donde el factor humano contamina mucho más la realidad que las teorías que en la novela se filtran. Esas teorías buscan moldear los diseños institucionales y las estrategias políticas (y muchas veces descuidan el hecho de que todo teórico, casi como todo militante, es, humana y secretamente, un teólogo de la política).

La novela de Palermo da cuenta, así, de un juego literario del autor, en el que coexisten el pulso de una época y la intimidad insondable de los protagonistas. Es precisamente a la encriptación de esa intimidad a la que Palermo le responde con ficción, con la creatividad de un diálogo que, con seguridad, nunca habría existido, pero que, en función de una memoria histórica que siente y recupera el pasado sin desoír sus potenciales reverberaciones futuras, el autor pretende dar, aun al asumir el carácter imposible de esa operación. En esa imposibilidad, propia de los límites que impone la realidad, es donde la ficción de esta obra trabaja, para invitar de este modo al lector a pensar cuantiosos asuntos más allá de Dardo Cabo. Es aquí donde cobra relevancia la otra razón que hace de este libro una excepción en la abundante y relativamente reciente bibliografía sobre el peronismo: si bien estamos ante una novela –una novela que el autor se encarga de señalar que “no

es histórica”—, hay un tenor biográfico y autobiográfico en el texto que resulta difícil desatender. Hablamos de un tenor biográfico porque, de una forma u otra, se trata de la vida de Dardo Cabo, ese militante desconocido para muchos, hijo de un destacado sindicalista de la UOM que fuera cercano a Evita. Dardo Cabo dirigió la revista de difusión montonera *El Descamisado* y, entre tantas aventuras que protagonizó, hay una de ellas que es digna de Le Carré o de Soriano. Encabezó, al parecer por una idea que le sugirió quien luego sería su esposa, María Cristina Verrier (Tarcus, 2021), el “Operativo Cóndor”, que tenía como objetivo establecer una presencia simbólica en Malvinas y que logró poner allí una bandera argentina (este aspecto, para quienes conocen la obra de Vicente Palermo, puede leerse en diferentes claves). Por su parte, hablamos de un tenor autobiográfico porque, tal como el autor menciona en el prólogo, se siente “tan dolorosamente próximo” a los hechos allí narrados que sospecha que “sin recurrir a la elipsis jamás podría terminar de escribir”. Ese trasfondo elíptico es lo que brinda a la novela una fuerza narrativa que para la comprensión histórica resulta atractiva: la proximidad con los personajes y la espesura cultural de los discursos que entran en escena invitan a leer este libro en una clave straussiana, deudora del arte de escribir. En efecto, la escritura de Palermo, en este caso, sabe que en la elipsis anida el arte de escribir, pues todo buen lector sabe también que hay mucho que contar que no se puede sencillamente “contar”, y mucho por reflexionar que no se puede “reflexionar” en la intemperie, incluso en la intemperie democrática. He ahí las pasiones, perennes e inescrutables, pero susceptibles de esbozarse y dialogarse vía esos fantasmas que la historia nacional no deja de evocar. Leído de esa manera, *La vida breve de Dardo Cabo* es un diálogo con la interpretación histórica, pero a través de conversaciones con quienes ya no están y con quienes no darían ese diálogo, al menos no del modo en que este libro lo propone. Se trata de un diálogo que se sabe ficción y que, como tal, interpela a quienes todavía creen encontrar en la certeza interpretativa de una tragedia alguna modulación de la Verdad. Quienes realmente cultivan el espíritu dialógico son conscientes de que toda certeza política tiende a ser teológica, y de que el universo de las convicciones solo puede madurar en el imperio de la responsabilidad y de la sabiduría histórica. La novela de Vicente Palermo quiere cultivar algo de esto y, en esa dirección, está provista de un espíritu universal. Es cierto que la pasión y la tragedia en la vida de Dardo Cabo están situadas en el peronismo plebeyo, pero precisamente esos aspectos de la novela son los que le imprimen un carácter universal, porque trasuntan, al decir de Adolfo Prieto, “los efectos del enorme peso con que lo social agobia los destinos individuales, y la preponderancia que los hechos de la vida colectiva adquieren sobre la vida interior de los autores” ([1962] 1966: 197). Poco importa si ese peso de lo social sobre la vida interior da lugar a un tormento aristocrático por “la exaltación severa de la vida”, al estilo Mallea; si termina por conducir a un fatalismo de raigambre nacional, como en el caso de Martínez Estrada; o si, por la vocación política ínsita en el hogar de un militante del peronismo plebeyo, ensalza el riesgo y la convicción, o incluso induce a escribir una autobiografía solapada, indirecta. Lo que resulta entrañable y funciona como fuente de aprendizaje es, en cualquier caso, hasta dónde

puede un individuo consustanciarse con los avatares sociopolíticos de su tiempo y dejarse arrastrar por ese impulso trágico y heroico tan característico de la historia que, a la luz de hoy, parece haberse agotado, en efecto, con el siglo XX.

En algunas librerías, *La vida breve de Dardo Cabo* suele catalogarse como “biografía”. Este hecho resulta muy curioso, por partida doble: o los librereros perciben que Vicente Palermo narró estratégica e indirectamente parte de su biografía vía la del protagonista, o simplemente ignoran que *La vida breve de Dardo Cabo* es una novela, y que por ello no se trata de una biografía de Cabo.

Como sea, Vicente Palermo parece haber sorteado con lucidez aquel impedimento subjetivista que muy bien retrataba Adolfo Prieto en su clásico ensayo de 1962, *La literatura autobiográfica argentina*, respecto de “hasta qué punto puede aceptarse el valor testimonial de la literatura autobiográfica” ([1962] 1966: 12). En efecto, al haber planteado numerosos interrogantes y problemáticas políticas, sociales y humanas a través de una novela que, según se apresura en afirmar el autor, “no es histórica” –pero cuyo protagonista es un militante histórico cuasi de culto–, la hibridación entre biografía, autobiografía indirecta y novela situada históricamente revela la astucia de una –consciente– memoria esquiva. Se trata de aquella memoria que prefiere no confiar en la exactitud de lo vivido a la hora de reconstruir el pasado, y que por ello mismo se aviene a crear con sedimentos y remaches. Así, evita que las certezas minen la responsabilidad, y sabe darle voz a lo ominoso, a lo doloroso, a todo aquello que tal vez resulte imposible tratar académicamente, y a lo que solo cabe responder con creatividad y compromiso democrático.

## **Bibliografía**

- Poratti, A. (2010). Teoría y práctica política en Platón. En A. Borón (Comp.) *Filosofía Política Clásica. De la Antigüedad al Renacimiento* (pp. 37-99). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Luxemburg.
- Prieto, A. ([1962] 1966). *La literatura autobiográfica argentina*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Jorge Álvarez.
- Tarcus, H. (2021). Cabo, Dardo. En *Diccionario biográfico de las izquierdas latinoamericanas*. <http://diccionario.cedinci.org>

# temas Y debates

# **temas y debates**

# Instrucciones a los autores

**Temas y Debates** es una publicación académica de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, dedicada a la difusión de trabajos inéditos en Ciencias Sociales, especialmente en las áreas de la Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Comunicación Social y Trabajo Social, con el objetivo de fortalecer el vínculo entre autores, profesionales e investigadores del campo académico nacional e internacional. Recoge colaboraciones de las diversas disciplinas de las ciencias sociales, es editada de manera semestral y recibe los siguientes tipos de trabajos:

- Artículos de investigación: deberán ser textos originales.
- Comunicaciones y estados del arte.
- Reseñas.

Los trabajos con pedido de publicación deben ser inéditos, en español o portugués, no estar postulados para su publicación en otras revistas. Excepcionalmente se recibirán trabajos en idioma Inglés. Deberán, además, observar las siguientes normas:

- 1. Presentar una nota con pedido de publicación** dirigida al Comité de Redacción, que incluya el título del trabajo, los datos completos del autor (nombre y apellido, máximo grado académico alcanzado), la pertenencia institucional, la dirección postal, el número de teléfono y el correo electrónico. Se deberá indicar expresamente que se trata de un trabajo original.
- 2. Además de la suscripción del artículo en la página web de la revista (www.temasydebates.unr.edu.ar) es indispensable el envío digital a la siguiente dirección de e-mail: temasydebates01@gmail.com.**
- 3. Extensión de los trabajos:** máximo de 20 páginas para notas y comunicaciones, de 30 páginas para artículos y de 10 para reseñas bibliográficas. Los trabajos deben presentarse en formato A4 (297 x 210 mm.), a espacio y medio, con márgenes de 3 cm. Deben ser digitados en fuente Times New Roman tamaño 12.

**4. Los cuadros y gráficos** se incluirán en hojas separadas del texto, numerados y titulados, haciendo referencia a su ubicación en el texto. No deben enviarse cuadros y gráficos en formato jpg.

**5. Citas y Referencias:** Para las citas se utilizará el sistema Harvard (Apellido del autor, año de edición: número de página si correspondiere) en el cuerpo del texto. Ejemplo: (Bourdieu, 2000:23). Las notas ampliatorias o aclaratorias deberán enumerarse correlativamente a pie de página.

**6. La bibliografía** deberá ser ordenada siguiendo las normas APA Sexta Edición. Estas pueden encontrarse en <http://normasapa.net/2017-edicion-6/>.

**7. Resumen:** El/los autores deberán enviar un resumen de una extensión máxima de 200 palabras (o 1000 caracteres) y las palabras clave, ambos en español o portugués según corresponda a la lengua de escritura y en inglés.

**8. Título del artículo:** El título no debe presentar más de 20 palabras y debe incluirse en el idioma original e inglés.

Para la aprobación de su publicación los trabajos serán sometidos a la consideración del Comité de Redacción y de evaluadores externos. Se tendrá en cuenta para su aprobación la pertinencia del tema propuesto, calidad de la publicación, actualización de la bibliografía y el cumplimiento de normas formales de redacción. En primer lugar, los artículos serán objeto de una evaluación preliminar por partes de los miembros del Consejo de Redacción quienes determinaran la pertinencia para su publicación. Una vez establecido que el artículo cumple tanto con los requisitos temáticos como los formales, será enviado a dos pares académicos externos, quienes determinarán, de manera anónima, 1) recomendar la publicación como artículo o comunicación sin modificaciones, 2) publicar con sugerencias de reelaboración y 3) no recomendar la publicación. En caso de haber dos evaluaciones con pedido de modificaciones, ambos serán remitidos al autor para poder incorporarlo en el texto. En caso de tener una evaluación positiva y una negativa, se enviará el trabajo a un tercer árbitro. El proceso de evaluación puede durar un mínimo de seis meses (los resultados del proceso de evaluación serán inapelables en todos los casos).

## **9. Nota sobre ética y buenas prácticas de publicación**

**Temas y Debates** adhiere a los principios del Código de Conducta y de Normas de Buenas Prácticas para Editores del Comité de Ética en la Publicación - COPE (<https://publicationethics.org/resources/code-conduct>).

Cuando las investigaciones impliquen seres humanos, es necesario indicar que los aspectos metodológicos cumplen los procedimientos éticos establecidos para la investigación científica en Ciencias Sociales.

## 10. Evaluación Ciega

Para asegurar que la integridad de revisión por pares de forma doble-ciega para envíos a la revista, se debe tomar todos los cuidados posibles para que la identidad de los autores y evaluadores no se revelen para ellos durante el proceso.

Esto exige que autores, editores y evaluadores (pasibles de enviar documentos para el sistema, como parte del proceso de evaluación) tomen algunas precauciones con el texto y las propiedades del documento:

1. Los autores del documento deben excluir del texto sus nombres, sustituyéndolos por "Autor" y el año en las referencias y notas al pie
2. En documentos del Microsoft Office, la identificación del autor debe ser removida de las propiedades del documento (en el menú Archivo > Propiedades), empezando en Archivo, en el menú principal, después clicando en la secuencia: Archivo > Guardar como... > Herramientas (u Opciones Mac) > Opciones de Confidencialidad > Quitar información personal de este archivo al guardar > OK > Guardar.

## 11. Aviso de derechos de autor/a

Los autores/as que publiquen en esta revista aceptan las siguientes condiciones:

Los autores/as conservan los derechos de autor y ceden a la revista el derecho de la primera publicación, con el trabajo registrado bajo la Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional, que permite a terceros utilizar lo publicado siempre que mencionen la autoría del trabajo y a la primera publicación en esta revista.

Los autores/as pueden realizar otros acuerdos contractuales independientes y adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del artículo publicado en esta revista (p. ej., incluirlo en un repositorio institucional o publicarlo en un libro) siempre que indiquen claramente que el trabajo se publicó por primera vez en esta revista.

La revista Temas y Debates no cobra tasas por el envío de trabajos, ni tampoco cuotas por la publicación de sus artículos.

### **Toda correspondencia debe dirigirse a:**

Revista Temas y Debates

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

de la Universidad Nacional de Rosario

Riobamba 250 Bis - Monoblock 1 - Planta Baja - Secretaría de Investigación y Posgrado.

2000 Rosario / ARGENTINA

Tel: 54-341-4808522 interno 138. Fax: 54-341- 4808522 interno 108

Correo electrónico: temasydebates@fcpolit.unr.edu.ar / temasydebates01@gmail.com

# Notes for contributors

**Temas y Debates** is a biannual academic journal edited by the Faculty of Political Science and International Relations of the National University of Rosario, the journal is devoted to the dissemination of unpublished works on Social Sciences, especially in the fields of Political Science, International Relations, Social Communication and Social Work. The primary aim of the journal is to strengthen the links between authors and researchers from the national and international academic field. The contributions received from diverse Social Sciences disciplines include the following kinds of work:

- Research articles
- Communications
- State of the art in Social Sciences specific topics
- Reviews

These works must be unpublished, written in Spanish or Portuguese, and, not presented to be published by other journals. Exceptionally the journal will receive works in English language.

Also, they must meet the following requirements:

- 1.** A publication request letter addressed to the Editing Committee specifying title of the work, author's personal data (first and last names, highest academic degree earned, institution/s where he/she works, address, phone number, and, e-mail). It should be expressly stated that this is an original work.
- 2.** Submissions must be uploaded to the journal's website ([www.temasydebates.unr.edu.ar](http://www.temasydebates.unr.edu.ar)). It is also mandatory to send a digital copy of the article as an attachment to the following e-mail address: [temasydebates01@gmail.com](mailto:temasydebates01@gmail.com).
- 3. Maximum extent of the works:** 20 pages for notes and communications, 30 pages for articles, and 10 pages for bibliographical reviews. All works must be submitted in A4 sheet-size (297 x 210 mm), one and a half line spacing, 3 cm margins, and Times New Roman size 12 font.
- 4. Charts and diagrams** must be separated from the text, numbered, and presented with their corresponding titles and references regarding their place in the text. Pictures and graphics should not be sent in jpg format.

# temas Y debates

**5. Quotations and references:** Harvard system must be used for quotations within the text (author's last name, publication year: page number). Example: (Bourdieu, 2000:23). Correlatively numbered footnotes must be used for explanatory or enlarging notes.

**6. The Bibliography** must be ordered according to the rules APA Sixth Edition. These can be found at <http://normasapa.net/2017-edicion-6/>

**7. Abstract:** author/s must send an abstract with a maximum extent of 200 words (or 1,000 characters) accompanied by its key words. It must be written either in Spanish or Portuguese, according to the source language, and in English.

**8. Title of the article:** it must be written either in Spanish or Portuguese, according to the source language, and in English. The title should not be longer than 20 words and should be included in the original language and English.

The selection of works to be published will be done by the Editing Committee and external advisors. Relevancy of the proposed topic, quality of the work, bibliographical updating, and the fulfilment of writing rules will be taken into account for the acceptance. First, the members of the Editing Committee will preliminarily set the relevancy of the article to be published. Second, provided that topical as well as formal requirements are met, two academic peers will anonymously set what follows: 1) recommendation for either publication as article or communication without changes, 2) publication with suggested re-elaboration, and, 3) no recommendation for publication. In the case there are two evaluations that ask for modifications; both will be sent to the author in order to be joined in the final text. If one of the academic peers recommends the publication of the work and the other considers it is not publishable, a third referee will be called, (in both cases, the results of the selection process will not be appealable).

## **9. Note on Ethics and Good Publishing Practices**

Topics and Debates adheres to the principles of the Code of Conduct and Standards of Good Practices for Publishers of the Ethics Committee in Publication - COPE <https://publicationethics.org/resources/code-conduct>

In the case of research involving human beings, it is necessary to indicate that the methodological aspects comply with the established ethical procedures for scientific research in Social Sciences.

## **10. Assuring the Blind Evaluation**

To assure the integrity of the double-blind peer review to submissions to the magazine, all the possible precautions have to be made so the identity of the authors and evaluators is not revealed between them during the process.

This demands that authors, editors and evaluators (that might send documents to the system as a part of the evaluation process) take some precautions with the text and the document properties:

1. The document authors must exclude their names from the text, replacing them with "Author" and the year in references and footnotes.
2. In Microsoft Office documents, the author's identification must be removed from the document properties (in the menu Archive > Properties), starting at Archive, in the main menu, and clicking the sequence: Archive > Save as... > Tools (or Mac Options) > Security > Remove personal information from this file on save > OK > Save.

## **11. Copyright notice**

Authors who publish papers in this journal hereby accept the following conditions:

Authors retain the copyright and give the journal the rights of first publication, with the work registered under the Creative Commons attribution license, which allows third parties to use the published paper if the authorship of the article and the first publication of the journal are mentioned.

Authors can execute independent and additional contractual agreements for the non-exclusive distribution of the version of the article published in this journal (e.g. include it in an institutional repository or publish it in a book) as long as they clearly state that the article was initially published in this journal.

Temas y Debates does not charge fees for the submission of papers nor for the publication of articles.

## **Correspondence must be sent to the following address:**

Revista Temas y Debates

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario

Riobamba 250 Bis - Monoblock 1 - Planta Baja - Secretaría de Investigación y Posgrado.  
2000 Rosario

República Argentina

Tel: 54-341-4808522 interno 138. Fax: 54-341- 4808522 interno 108

E- mail: [temasydebates@fcpolit.unr.edu.ar](mailto:temasydebates@fcpolit.unr.edu.ar) / [temasydebates01@gmail.com](mailto:temasydebates01@gmail.com)

Web: <https://temasydebates.unr.edu.ar>

# temas y debates