

ISSN 1666-0714

[revista universitaria de ciencias sociales
semestral / año 29 / número 49
enero-junio 2025]

temas y debates 49



Facultad
de Ciencia Política
y Relaciones Internacionales
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Universidad
Nacional
de Rosario

temas y debates

Comité Editorial

Director

Juan Bautista Lucca / Universidad Nacional de Rosario

Oswaldo Iazzetta / Universidad Nacional de Rosario

Sandra Valdetaro / 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

Secretario técnico

Enrique Tschieder

Diseño gráfico

Eugenia Reboiro

Corrector de estilo

Manuel Díaz



Facultad
de Ciencia Política
y Relaciones Internacionales
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Universidad
Nacional
de Rosario

**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>

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

Autoridades

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

DECANA: Lic. Cintia Pinillos

VICEDECANA: Mg. Sabrina Benedetto

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

SECRETARIA DE EXTENSIÓN Y VINCULACIÓN: Lic. Viviana Marchetti

SECRETARIO ESTUDIANTIL: Lic. Juan Luis de Zan

SUBSECRETARIA ESTUDIANTIL: Lic. Alfonsina Sol Villarreal

SECRETARIA DE GÉNERO Y SEXUALIDADES: Mg. Mariángeles Camusso

SECRETARIA FINANCIERA: Mg. Vanesa Castello

SUBSECRETARIA FINANCIERA: CP. Natalia Giacomozzi

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

SECRETARIO DE RELACIONES INSTITUCIONALES: Lic. Andrés Ruescas

DIRECTOR ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA: Dr. Esteban Iglesias

DIRECTOR ESCUELA DE COMUNICACIÓN SOCIAL: Mg. Néstor Taborda

DIRECTORA ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES: Mg. Anabella Busso

DIRECTORA ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL: Mg. Silvina Fernández

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). 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), Ebscohost Research Databases (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 Nucleus 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). 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), Ebscohost Research Databases (www.ebscohost.com), Clacso, REDIB, CLASE, Red de Revistas FLACSO, DOAJ and LatinRev.

Indice

ARTÍCULOS

Las redes transnacionales de gobiernos subnacionales: caracterización, tipificación y análisis de su rol como actor internacional en la gobernanza global

Natalia Sánchez

13-36

¿Puede el aborto ser una práctica reproductivista? Tensiones entre reproductivismo y emancipación en algunos relatos de interrupciones de embarazos

Mercedes Vila Ortiz y Fiorella Guaglianone

39-54

La política exterior argentina hacia Medio Oriente y el Norte de África durante el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023)

Ornela Fabani

57-77

Crítica feminista y dimensiones sexuales del poder: mujeres, ciudadanía y Estado

María Candela Fernández Bugna y Camila Montañó

79-100

Integración local: políticas migratorias en la municipalidad de Córdoba, Argentina

Marina Liz Beltrán

103-123

Juegos peronistas. Sobredeterminación, antagonismo y diferencia política en la discursividad de Miguel Ángel Pichetto (2015-2019)

Nahuel Rosas

125-146

Políticas de modernización e innovación pública: un abordaje comparado de las burocracias municipales en Córdoba, Argentina

Matías Parano

149-171

Los claroscuros de los microemprendimientos juveniles en tiempos de pandemia. Entre los sentidos, las redes de apoyo y las políticas de promoción al empleo

María Eugenia Roberti

173-196

RESEÑAS

Reseña de *La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en el contexto de pandemia*, de Flavia Freidenberg (Coord.)

Claudio Germán Beber

201-209

Reseña de *Dictadura. Significados y usos de un concepto fundamental*, de Cecilia Lesgart (Ed.)

Grecia Cordero García

211-214

Reseña de *¿La Libertad Avanza? El ascenso de Milei y la derecha radical en Argentina*, de G. Pereyra Doval, S. Castro Rojas, J. B. Lucca, E. Iglesias y G. Souroujon

Mariana Berdondini

217-225

temas y debates

Index

ARTICLES

Transnational Networks of Subnational Governments: Characterization, Typology and Analysis of its Role as an International Actor in Global Governance
Natalia Sánchez

13-36

Can Abortion be a Reproductivist Practice? Tensions between Reproductivism and Emancipation in Narratives on Termination of Pregnancy
Mercedes Vila Ortiz and Fiorella Guaglianone

39-54

Argentine Foreign Policy Towards the Middle East and North Africa During the Government of Alberto Fernández (2019-2023)
Ornela Fabani

57-77

Feminist Critique and Sexual Dimensions of Power: Women, Citizenship, and the State
María Candela Fernández Bugna and Camila Montaña

79-100

Local Integration: Immigration Policies in the Municipality of Córdoba, Argentina
Marina Liz Beltrán

103-123

Peronist Games. Overdetermination, Antagonism and Political Difference in the Discursivity of Miguel Ángel Pichetto (2015-2019)
Nahuel Rosas

125-146

Modernization and Public Innovation Policies: A Comparative Approach to Municipal Bureaucracies in Córdoba, Argentina

Matías Parano

149-171

The Chiaroscuros of Youth Microenterprises in the Context of a Pandemic. Between the Senses, Support Networks and Employment Promotion Policies

María Eugenia Roberti

173-196

BIBLIOGRAPHIC REVIEWS

Review of The Resilience of Democracies: Elections and Politics in the Context of a Pandemic, by Flavia Freidenberg (Coord.)

Claudio Germán Beber

201-209

Review of Dictatorship. Meanings and Uses of a Fundamental Concept, by Cecilia Lesgart (Ed.)

Grecia Cordero García

211-214

Review of ¿La Libertad Avanza? The Rise of Milei and the Radical Right in Argentina, by G. Pereyra Doval, S. Castro Rojas, J. B. Lucca, E. Iglesias and G. Souroujon

Mariana Berdondini

217-225

temas y debates

artículos articles

Las redes transnacionales de gobiernos subnacionales: caracterización, tipificación y análisis de su rol como actor internacional en la gobernanza global
Transnational Networks of Subnational Governments: Characterization, Typology and Analysis of its Role as an International Actor in Global Governance
Natalia Sánchez - pp. 13-36

¿Puede el aborto ser una práctica reproductivista? Tensiones entre reproductivismo y emancipación en algunos relatos de interrupciones de embarazos
Can Abortion be a Reproductivist Practice? Tensions between Reproductivism and Emancipation in Narratives on Termination of Pregnancy
Mercedes Vila Ortiz y Fiorella Guaglianone - pp. 39-54

La política exterior argentina hacia Medio Oriente y el Norte de África durante el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023)
Argentine Foreign Policy Towards the Middle East and North Africa During the Government of Alberto Fernández (2019-2023)
Ornela Fabani - pp. 57-77

Crítica feminista y dimensiones sexuales del poder: mujeres, ciudadanía y Estado
Feminist Critique and Sexual Dimensions of Power: Women, Citizenship, and the State
María Candela Fernández Bugna y Camila Montañó - pp. 79-100

Integración local: políticas migratorias en la municipalidad de Córdoba, Argentina
Local Integration: Immigration Policies in the Municipality of Córdoba, Argentina
Marina Liz Beltrán - pp. 103-123

Juegos peronistas. Sobredeterminación, antagonismo y diferencia política en la discursividad de Miguel Ángel Pichetto (2015-2019)
Peronist Games. Overdetermination, Antagonism and Political Difference in the Discursivity of Miguel Ángel Pichetto (2015-2019)
Nahuel Rosas - pp. 125-146

Políticas de modernización e innovación pública: un abordaje comparado de las burocracias municipales en Córdoba, Argentina
Modernization and Public Innovation Policies: A Comparative Approach to Municipal Bureaucracies in Córdoba, Argentina
Matías Parano - pp. 149-171

Los claroscuros de los microemprendimientos juveniles en tiempos de pandemia. Entre los sentidos, las redes de apoyo y las políticas de promoción al empleo
The Chiaroscuros of Youth Microenterprises in the Context of a Pandemic. Between the Senses, Support Networks and Employment Promotion Policies
María Eugenia Roberti - pp. 173-196

temas Y debates

Las redes transnacionales de gobiernos subnacionales: caracterización, tipificación y análisis de su rol como actor internacional en la gobernanza global

Transnational Networks of Subnational Governments: Characterization, Typology and Analysis of its Role as an International Actor in Global Governance

Natalia Sánchez

Natalia Sánchez es magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, y becaria de finalización de doctorado del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas, en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad, Argentina.
E-mail: natisanchez210@hotmail.com

resumen

En los últimos años se ha registrado un incremento de la cantidad de redes transnacionales de gobiernos subnacionales que existen, lo que configura un ecosistema complejo y plural. Este escrito analiza las redes transnacionales de gobiernos subnacionales en el sistema internacional desde el enfoque globalista de las Relaciones Internacionales y con los aportes teóricos de la paradiplomacia y el análisis de redes. Para ello, primero se caracterizó a las unidades que componen las redes para luego definir qué es una red transnacional de gobiernos subnacionales y dar cuenta de su tipología y funciones. Luego, se analizó el estatus que estas redes tienen en Naciones Unidas, con foco especial en la agenda de desarrollo sostenible. El trabajo siguió un diseño metodológico cualitativo y consistió en el examen, revisión y discusión de la literatura especializada y el relevamiento y análisis de fuentes documentales. Como resultado se destaca que estas redes son actores internacionales que representan la voz e intereses compartidos de los gobiernos subnacionales, movilizan recursos, facilitan la cooperación y asumen un posicionamiento político colectivo en organizaciones multilaterales para intentar influir en las agendas globales de desarrollo. Además, se diferencian de otras redes por su principal composición: gobiernos subnacionales dotados de autonomía y legitimidad.

palabras clave

relaciones internacionales / gobiernos subnacionales / redes transnacionales de gobiernos subnacionales / grupo principal de autoridades locales

summary

In recent years, there has been an increase in the number of transnational networks of subnational governments, which have configured a complex and plural ecosystem. This paper analyzed transnational networks of subnational governments in the international system from the globalist approach of International Relations and with the theoretical contributions of paradiplomacy and network analysis. To that end, it first characterized the units that form the networks and then it defined what a transnational network of subnational governments is, describing its typology and functions. Then, it analyzed the status of these networks in the United Nations, with a special focus on the sustainable development agenda. The study followed a qualitative methodological design and consisted of the examination, review and discussion of specialized literature and the analysis of documentary sources. The findings show that these networks are international actors that represent the voice and shared interests of subnational governments, mobilize resources, facilitate cooperation and assume a collective political positioning in multilateral organizations in an attempt to influence global development agendas. Moreover, they differ from other networks in their main composition: subnational governments endowed with autonomy and legitimacy.

keywords

international relations / subnational governments / transnational networks of subnational governments / major group of local authorities

Introducción

El orden global contemporáneo, caracterizado por una proliferación de actores, interacciones y temáticas, pone a prueba a los gobiernos subnacionales, al desafiar su capacidad de adaptación y de respuesta local a los desafíos de la globalización, que impactan en los territorios. Tales gobiernos subnacionales, que no reemplazan a los Estados centrales en el orden global, han desarrollado presencia y participación en espacios multilaterales mediante redes, asociaciones y alianzas, en tanto logran captar el interés de organismos internacionales, por su rol de actores necesarios para la consecución de las agendas globales de desarrollo.

En un mundo en el que la gobernanza global se manifiesta en ámbitos más allá de los Estados (Hurrell, 2007) y, en particular, en redes de cabildeo e influencia (Keck y Sikkink, 1999) resulta relevante estudiar el fenómeno de las redes transnacionales de gobiernos subnacionales como arreglos que responden a la dimensión multilateral del ejercicio de la política internacional subnacional, dado que son producto de las colaboraciones multilaterales que se dan entre instituciones gubernamentales dotadas de autonomía local, de niveles regional y local (Malé, 2019: 33). La multilateralización de los vínculos internacionales de las unidades subnacionales y su materialización en redes constituye un vehículo de articulación de los niveles locales con instituciones y temáticas que afectan la gobernanza global (Luna Pont, 2019: 51).

Asimismo, la cualidad de *transnacional* cobra sentido en un orden global donde el transnacionalismo se constituye en la forma de interacción internacional más significativa y de más rápido crecimiento, y que plantea un gran desafío a la autoridad estatal (Ohmae, 1995, citado en Eilstrup-Sangiovanni, 2011; Strange, 1996; Matthew, 1997; Spiro, 1995, citados en Eilstrup-Sangiovanni, 2011), dado que “los canales transnacionales surgen cuando se disipa el supuesto realista de que los Estados son las únicas unidades del sistema internacional” (Oddone Rubiolo y Calvento, 2020: 67).

Según Sikkink (2011: 232), una posible explicación del surgimiento de las redes transnacionales es el hecho de que la creciente interdependencia funcional ha llevado al crecimiento de todas las formas de asociación internacional, de las que las redes son simplemente un ejemplo. También Kahler (2011: 1) señala que el cambio tecnológico, la apertura económica y las demandas de colaboración política internacional crearon las condiciones para la proliferación de redes en décadas recientes, de distinta naturaleza: económicas, criminales, de cabildeo, transgubernamentales.

En un artículo publicado en el año 2010 en la revista *Alternatives: Global, Local, Political*, Michele Acuto¹ señalaba que el excesivo foco en la presencia de los Estados nación y las relaciones intergubernamentales, como actores e interacciones sustantivas del sistema internacional, condujo a dejar de lado y a no apreciar otros actores del sistema internacional, en particular, las ciudades. A ello puede sumarse las interacciones que los gobiernos subnacionales (gobiernos locales y regionales) han establecido a través de las fronteras estatales, que configuran vínculos multilaterales que dan forma a las redes como instrumento al servicio de la

agenda internacional de las ciudades. Tales redes son “un lugar de encuentro, de acceso a conocimiento e innovación, de definición de estrategias de incidencia política” (Fernández de Losada y Zapata Garesché, 2022: 1).

Operan en el mundo más de 200 redes internacionales (Acuto y Leffel, 2020), lo cual ha dado lugar a la emergencia de un ecosistema de redes que se caracteriza por ser amplio, diverso y complejo, dado que en él confluyen las primeras redes de gobiernos locales que se crearon a principios del siglo XX, hasta las más recientes redes multiactor que combinan la participación de instituciones públicas y privadas. En ese espacio caben las diversas expresiones del municipalismo internacional (Fernández de Losada y Zapata Garesché, 2022). Se puede decir, entonces, que tanto los gobiernos subnacionales como las redes que configuran son elementos de la escena global del siglo XXI, que muestran cómo tales actores estatales no centrales interactúan en el sistema internacional.

En este contexto, el artículo busca analizar el rol de actor internacional de las redes transnacionales de gobiernos subnacionales y su desempeño en la gobernanza global. Para ello, primero se identifican las unidades que componen dichas redes, los gobiernos subnacionales, y se valora su rol de actor en el orden global. Luego, se analiza el concepto de red transnacional de gobiernos subnacionales, su estructura y funciones y se describen las tipificaciones de tales redes. Posteriormente, se analiza el estatus que tienen estas redes en el sistema de Naciones Unidas. Hacia el final del artículo se presentan unas reflexiones y conclusiones que invitan a la comunidad científica a pensar y analizar este fenómeno nuevo de la realidad internacional.

El trabajo adopta una perspectiva teórica enmarcada en el estudio conceptual de las redes transnacionales de gobiernos locales y regionales, y toma en consideración la paradiplomacia y los estudios de redes transnacionales de cabildeo e influencia. La propuesta sigue un diseño metodológico cualitativo y se basa en una amplia revisión bibliográfica y en el análisis documental. Entre las técnicas de investigación empleadas se encuentran el examen, revisión y discusión de la literatura especializada y el relevamiento y análisis de fuentes documentales.

Los gobiernos subnacionales: su rol de actor en el orden global

A inicios de los años noventa, la autora García Segura (1993) publicó un artículo donde analizaba la evolución del concepto de actor en la teoría de las Relaciones Internacionales a fin de trazar un recorrido a través de las principales modificaciones y ampliaciones teóricas que dieran respuesta a cuáles son los actores del sistema internacional. En el artículo se manifestaba el predominio del realismo como enfoque teórico, que considera al Estado como el actor por excelencia de las Relaciones Internacionales, aunque desde los años setenta se han contemplado las ampliaciones del concepto actor.

Los debates se centraron en la perspectiva jurídico-formal *versus* la perspectiva funcional al momento de definir quién es considerado un actor en el sistema internacional. Al alejarse de la dimensión jurídica que identificaba exclusivamente a los actores internacionales con los Estados, por ser poseedores de los atributos de

soberanía e independencia, entró en escena el atributo de autonomía, que valora la habilidad de una entidad para provocar consecuencias en la política internacional. Tal atributo de capacidad o habilidad fue postulado por los autores Keohane y Nye (1973), al señalar que “cuando entidades no estatales son capaces de afectar el curso de los acontecimientos internacionales se convierten en actores y, por tanto, entran en competencia con el estado-nación” (citado en García Segura, 1993: 18). En consecuencia, los atributos de soberanía y de independencia comenzaron a ser cuestionados por aquellos teóricos que preferían centrarse en la capacidad de actuación del actor internacional. De acuerdo con García Segura, “funcionalidad, provisionalidad, capacidad de movilizar recursos y habilidad para crear solidaridades, lealtades e identificaciones serán algunas de las claves que llevarán al desplazamiento ocasional del estado de su posición central del escenario internacional” (1993: 21).

La cuestión de la constante evolución de la noción de actor internacional ha sido y sigue siendo clave en el debate teórico, como lo señalaba García Segura (1993). En el orden global actual, la tensión entre autonomía-soberanía está presente si se toma en consideración la creciente acción internacional que llevan adelante los gobiernos subnacionales de un Estado central en distintas *issue areas* de la gobernanza global, de manera individual o configurando alianzas entre sí.

En relación con ello, Barber (2013) expresa una posición bastante radical sobre la reedición del rol de las ciudades en el ordenamiento global del siglo XXI. En efecto, el autor señala que los Estados-nación le fallan a la ciudadanía a escala global porque se resisten a la cooperación transnacional producto de sus dos elementos constitutivos: la soberanía y la independencia. En cambio, las ciudades son unidades interconectadas donde la creatividad se desenlaza, la comunidad se cohesiona y la ciudadanía se realiza. Así, el autor identifica la ciudad como un agente de cambio, donde radica la esperanza democrática en la era global del siglo XXI.

En línea similar, Taylor (2011) explora la posibilidad de un cambio estructural: de una estructura espacial de mosaico (Estados) basada en fronteras, a una estructura espacial de nodos (ciudades) basada en flujos. Para ello, aborda casos que muestran el surgimiento de las redes de ciudades del mundo como un esqueleto organizativo de la globalización contemporánea. Los aportes de Amen *et al.* (2011: 1) sobre las *globalizing cities* en distintos casos de estudio arrojan evidencias respecto de en qué medida estas unidades subnacionales contribuyen al *new global landscape*.

Ese nuevo panorama mundial parece representar una imagen del orden global diferente a la del modelo westfaliano. Como señala Acuto (2010), la gobernanza global se configura como un conjunto multiescalar de procesos compuestos por esferas de autoridad superpuestas, donde las ciudades globales son capaces de actuar en la escena mundial mediante el ejercicio de poder de la red, al conectar macroprocesos con dinámicas micro a través de un espectro mucho más amplio de gobernanza y agencia política.

Por su parte, Boisier (2005) establece una relación entre la autonomía local y la globalización, al señalar que ambas tendencias son interdependientes: el proceso

de incremento de la internacionalización de las interacciones económicas precisa de la devolución de capacidades hacia el ámbito local, lo cual aumenta la localización de las decisiones.

La relevancia de la articulación de los niveles locales con los asuntos globales radica en que, en la contemporaneidad de la era global, las ciudades y las regiones son lugares donde los múltiples procesos del sistema internacional se desarrollan y manifiestan (Amen *et al.*, 2011: 1). Asimismo, la gestión internacional de estos actores subnacionales surgió como producto de fuerzas sistémicas, como ser la globalización y la interdependencia, pero también de procesos estatales internos como la transformación del Estado y su descentralización (Colacrai y Zubelzú, 2004; García Segura, 1996). A partir de ello, los gobiernos subnacionales diseñan y ejecutan diferentes estrategias de acción internacional con el objetivo de aumentar sus márgenes de autonomía, lo cual repercute en las concepciones diplomáticas más tradicionales y contribuye a legitimar su propio accionar y los intereses manifiestos en dinámicas multiactor y multinivel (Oddone y Luna Pont, 2019).

Se entiende por gobiernos subnacionales² a aquellas entidades gubernamentales no centrales que son parte integrante de un Estado central, entre los que se incluyen los gobiernos regionales y locales. Como señalan Luna Pont y Oddone, se trata de “gobiernos no centrales que cuentan con jurisdicción propia, al interior de un Estado central (nacional o plurinacional)” (2021: 224). Estos gobiernos son componentes de unidades políticas estatales, que pueden ser denominadas regiones (en los casos en que agrupan a un conjunto de entidades); provincias (y sus equivalentes Estados, Landers, Regiones, Cantones, Autonomías); y municipios (Zubelzú, 2008). A su vez, estos gobiernos subnacionales tienen cierto grado de autonomía respecto de la estructura estatal central (García Segura, 1996).

La paradiplomacia como campo de estudio permite analizar las acciones de los gobiernos subnacionales en el ámbito internacional, dado que sitúa el rol de los gobiernos subnacionales en su capacidad de actor. De acuerdo con Luna Pont y Oddone (2021: 223) se han desarrollado distintas categorías, caracterizaciones y perspectivas analíticas para comprender la paradiplomacia, entendida como la acción internacional de los gobiernos subnacionales. El concepto de paradiplomacia emerge en la década de 1980, en un contexto de debate académico sobre el modelo de “nuevo federalismo” en los Estados Unidos. Entre los primeros académicos en abordar el concepto encontramos a Michelmann y Soldatos (1991) y Duchacek (1984). Según Cornago Prieto, la paradiplomacia refiere a “la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos *ad hoc* con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales” (2000: 66).

En los aportes de Tavares (2016) y Calvento (2015) se identifican las redes de gobiernos subnacionales como manifestaciones de la dimensión multilateral de la política internacional subnacional.³ A su vez, quienes estudian las distintas perspectivas de la paradiplomacia, como Oddone, Rubiolo y Calvento (2020) y Álvarez, Luna Pont y Oddone (2019) indican que la configuración de redes responde al

ejercicio de algunos procesos de integración regional como oportunidad para canalizar la actividad paradiplomática, enfoque que es incluso visto como respuesta a los nuevos recorridos de diseño de la política multinivel. Otra de las perspectivas de la paradiplomacia se circunscribe en los aportes de la acción internacional de las unidades subnacionales a los sistemas sectoriales de gobernanza global (Oddone, Rubiolo y Calvento, 2020). Aquí se pueden ubicar aquellos estudios que indagan acerca de la política internacional subnacional en los organismos internacionales, que por su naturaleza se despliega mediante la modalidad multilateral, es decir, por medio de las redes de gobiernos locales y regionales.

Algunos autores señalan que no existe discusión alguna en relación con el rol de las ciudades como actores legitimados en el sistema internacional (Curtis, citado en Fernández de Losada y Zapata Garesché, 2022). Si bien son actores relevantes, porque sus territorios son escenarios de desafíos relativos a la globalización y sus gobiernos son parte de la solución (Fernández de Losada y Zapata Garesché, 2022), no necesariamente esa relevancia y legitimación se ha materializado en una mayor participación e influencia en los espacios de toma de decisión de los asuntos globales que repercuten en los territorios locales. Los asientos en las mesas globales de toma de decisión continúan siendo ocupados por los Estados centrales, cuya predominancia como actor central de las Relaciones Internacionales continúa estando presente.

A pesar de ello, los gobiernos subnacionales aún funcionan como actores en el orden global dado que, como señala Acuto (2010), sus actividades globales y su ejercicio de prácticas políticas de gobernanza e influencia en ámbitos multilaterales son el resultado de una construcción consciente del gobierno subnacional como entidad política. Mediante esas prácticas, las ciudades globales configuran el entorno de los asuntos internacionales, al afirmar la presencia de lo urbano a escala mundial y responder a muchos de los mismos retos a los que se enfrentan otras organizaciones políticas, tales como los Estados e instituciones supranacionales, en el siglo XXI.

Según Acuto,

las ciudades globales contemporáneas desafían nuestros marcos teóricos de referencia tradicionales y dominados por las relaciones internacionales, soslayando las jerarquías escalares (mundial, estatal, regional) y políticas (supranacional, gubernamental, regional y local) y perturbando el sistema de soberanía westfaliano.⁴ En sus actividades, estas ciudades recuerdan que la gubernamentalidad del entorno [*governmentality of the milieu*] en el que se desarrollan las relaciones políticas de la humanidad es mucho más compleja, multiescalar y variable de lo que la teoría de las Relaciones Internacionales pone de manifiesto en la actualidad (2010: 429).⁵

La creación y el uso de redes transnacionales es característico de la evolución reciente de la actuación internacional de los gobiernos subnacionales. Solo a través de la articulación en red construyen los gobiernos subnacionales la masa crítica, la continuidad en la acción e interlocución y la capacidad diplomática que

les permite alcanzar la condición de actor ante las instituciones de la gobernanza global. Existe un consenso sobre el hecho de que las redes organizan eficazmente la participación del nivel local en el ámbito internacional para los procesos de integración regional y de la gobernanza global (Sánchez Cano, 2015).

Se puede decir, entonces, que las redes transnacionales de gobiernos locales y regionales parecen ser el medio más elegido por algunos gobiernos subnacionales para desplegar su acción internacional en el campo multilateral, dado que desde allí conectan con distintas geografías, tienen acceso a recursos y alzan una voz compartida para influir en las agendas globales. A su vez, las prácticas de firmar acuerdos de adhesión a esas redes y de participar en la oferta de actividades que ellas proponen ha hecho que la dimensión multilateral de la política internacional subnacional de los gobiernos locales y regionales tome forma y se consolide como acción internacional. Las interacciones sucedidas en tales redes han permitido que los gobiernos subnacionales encuentren en ellas una correa de transmisión de sus intereses y que sean un vehículo para tratar de influir en la formulación de las agendas globales, movilizar recursos y reforzar su posicionamiento político en el orden global.

Red transnacional de gobiernos subnacionales: análisis conceptual y clasificación

En las Relaciones Internacionales contemporáneas, *la red* ha sido con demasiada frecuencia una metáfora familiar más que un instrumento de análisis (Kahler, 2011). Definida de forma más sencilla, como cualquier conjunto de nodos interconectados, las redes son ubicuas (p. 3). Tales nodos pueden ser individuos, grupos, organizaciones o Estados y las conexiones o vínculos pueden consistir en relaciones de amistad, flujos de comercio o recursos valorados. En su texto sobre los actores transnacionales y la política mundial, Risse (2002) emplea el término “red” para referir a aquellas “formas de organización caracterizadas por patrones de comunicación voluntarios, recíprocos y horizontales” (Keck y Sikkink, 1998: 8). Algunas redes consisten simplemente en grupos de individuos y otras se componen de organizaciones formales (Risse, 2002).

Como señalan los autores Hafner-Burton, Kahler y Montgomery (2009), el análisis de redes tiene una larga trayectoria en las ciencias conductuales, mientras que su incorporación a la disciplina de las Relaciones Internacionales fue lenta e irregular. No obstante, a medida que aumentó el interés por el estudio de las redes en el ámbito de las Relaciones Internacionales, nuevas investigaciones han surgido. Estas van más allá de la descripción de las redes en la política internacional y se centran en un análisis más riguroso de la estructura de las redes, su formación y efectos.

Los teóricos de las redes transnacionales de grupos activistas y de las organizaciones no gubernamentales comenzaron a aplicar el análisis de redes a las relaciones de poder, la adopción de temas y la eficacia de estas organizaciones. A pesar de ello, el análisis de redes todavía no ha hecho contribuciones significativas al estudio de tales redes ante la dificultad para desarrollar datos adecuados (Hafner-Burton, Kahler y Montgomery, 2009: 576).

Las redes suelen considerarse un modo de organización que facilita la acción colectiva y la cooperación, ejerce influencia o sirve como medio de gobernanza internacional. Las redes son actores significativos de la política internacional y representan un modo específico de interacción y gobernanza internacional. Como tales, siguen siendo importantes objetos de investigación. Así, existe un consenso sobre la importancia de las redes en las Relaciones Internacionales y la incorporación del análisis de redes a este campo de estudio es un desafío que precisa valorar las ventajas y desventajas de este enfoque en dicho campo (Hafner-Burton, Kahler y Montgomery, 2009).

La óptica del análisis de redes ofrece una visión más amplia y contrastada: las redes son conjuntos de relaciones que forman estructuras que, a su vez, pueden limitar y capacitar a los agentes (Hafner-Burton, Kahler y Montgomery, 2009). Por su parte, Kahler (2011) introduce dos enfoques al análisis de redes que pueden ser aplicados en el ámbito de la política internacional. El primero refiere a estudiar las redes como estructuras [*network-as-structures*], que abarca una definición amplia de redes, se concentra en sus características estructurales y evalúa los efectos de la estructura de la red. El segundo aborda el estudio de las redes como actores [*networks-as-actors*], que distingue entre redes y otros modos de agrupación, y evalúa el éxito de la red o su fracaso en la consecución de fines colectivos.

Este artículo opta por el segundo enfoque, dado que busca analizar el fenómeno de las redes transnacionales de gobiernos subnacionales como actores sociales, que tienen su origen en la formalización de las colaboraciones multilaterales de gobiernos subnacionales a través de fronteras estatales. Según Galceran-Vercher, Fernández de Losada y De la Varga (2021), las redes de gobiernos subnacionales pueden ser definidas como estructuras institucionalizadas que facilitan la cooperación entre gobiernos locales y/o regionales, quienes pueden unirse (o retirarse) de la red de manera voluntaria. Asimismo, estos espacios proveen varios servicios a sus miembros y juegan un rol decisivo en ayudarles a abordar los desafíos compartidos de manera colectiva.

Como señalan Acuto y Rayner (2016), las redes transnacionales de gobiernos subnacionales no son meras conexiones, sino verdaderos productores de una vasta variedad de resultados de política [*policy outputs*] y de mecanismos de movilización de conocimientos. Según su análisis de 202 redes, estas producen reportes regulares en un 62% de los casos; pero también se suman a programas piloto y políticas comunes (32%); actúan como medios clave para el intercambio de información con un 56%, manteniendo blogs, cuentas de redes sociales, tableros de anuncios en líneas; un 39% emitiendo newsletters; y un 9% publicando en revistas [*journals*]. Ante ello, proponen estudiar las redes como entidades institucionalizadas en lugar de una manifestación de nodos vinculados entre sí.

Este tipo de redes son relativamente únicas, dado que sus miembros representan un elemento de estatalidad. Como señalan Happaerts, Van den Brande y Bruyninx (2011), las redes transnacionales de gobiernos subnacionales tienen la particular característica de estar abiertas a un tipo de actor: los gobiernos subnacionales. En ese sentido, estas redes son “asociaciones formadas entre entidades subnacionales de diferentes Estados cuyo fin último es actuar como grupos de presión en

instituciones multilaterales y fomentar la cooperación basada en intereses, necesidades y aspiraciones comunes” (Sodupe, 1999: 62). A partir de esa definición, se puede decir entonces que esas redes se crean por dos razones: a) una externa, para actuar como grupo de presión en instituciones multilaterales; y b) una interna, para fomentar la cooperación basada en intereses, necesidades y aspiraciones comunes (Happaerts, Van den Brande y Bruyninckx, 2011).

Cuando los gobiernos subnacionales se agrupan, configuran asociaciones o entidades de orden no estatal, que constituyen nuevas entidades con atributos o habilidades capaces de afectar el curso de los acontecimientos internacionales. Esto conduce a considerarlas como actores definidos por requisitos de tipo funcional y no jurídicos, como lo indica García Segura (1993: 21), dada su capacidad de movilizar recursos y su habilidad para crear solidaridades, lealtades e identificaciones. Estas asociaciones pueden entrar en competencia con el Estado central, al menos cuando buscan influir los espacios de discusión multilaterales para abogar por la idea de que las ciudades y las regiones merecen un lugar en la mesa global de toma de decisiones. Cabe señalar que los gobiernos subnacionales forman este tipo de coaliciones porque creen que sus voces unidas tendrán mayor resonancia que las individuales (Bomberg; Bomberg y Peterson, citados en Happaerts, Van den Brande y Bruyninckx, 2011).

En función del análisis de redes [*network analysis*] y, en especial, el enfoque de redes como actores [*networks-as-actors*], se puede pensar las redes de gobiernos subnacionales como aquellas que se organizan de forma intencionada, cuyos límites de pertenencia son claros y no están limitados por la simple interacción a lo largo del tiempo. A través de la colaboración y la acción colectiva, en pos de un interés mayor definido por los agentes que componen la red, puede influir en resultados internacionales. Las redes tienen éxito como actor si son capaces de promover y sostener la acción colectiva de los agentes que las componen, éxito que depende a menudo de dos características de las organizaciones en red: a) escalabilidad, es decir, la habilidad de incorporar nuevos miembros, crecer de manera rápida sin alterar la forma fundamental de la organización; y b) adaptabilidad, es decir, la habilidad para incorporar elementos de jerarquía y centralización en sus estructuras para adaptarse a contextos (Kahler, 2011).

El estudio de las redes de gobiernos subnacionales como instituciones –y no solo conexiones entre nodos que configuran estructuras– contribuye a discutir acerca de su rol como actor: como productor de una variedad de resultados políticos [*policy outputs*] y mecanismos de movilización de conocimiento. Consideradas como instituciones, las redes se convierten en actores de –o al menos agentes de– las ciudades que las componen y deben tenerse en cuenta como elementos tangibles del panorama de la gobernanza global (Acuto y Leffel, 2020: 5).

El panorama global de las redes de gobiernos subnacionales: evolución, clasificación y caracterización.

Según Acuto y Leffel (2020), las redes de gobiernos subnacionales se han convertido en un elemento permanente del paisaje de la gobernanza urbana mundial.

La proliferación de estas redes hace un par de décadas condujo a la configuración de un complejo sistema de más de 200 entidades. En ese sentido, para algunos autores el fenómeno de las redes de gobiernos subnacionales se manifiesta en un ecosistema global de alianzas y/o partenariados entre las autoridades locales (Acuto y Leffel, 2020; Fernández de Lozada y Abdullah, 2019).

Según Acuto y Leffel (2020), este panorama global de redes se configuró de manera progresiva en el tiempo: a principios del siglo pasado, solo existían 3 redes; en 1960, el número se incrementó a 36; a mediados de los años noventa, existían 100 y en aumento constante en los años siguientes, sin mostrar signos de desaceleración. El mayor crecimiento se registró hacia el fin de la Guerra Fría, con un aumento de 59 a 107 redes durante un período de una década. Para los autores, las preocupaciones medioambientales, como las expresadas en la Cumbre de la Tierra de 1992 (Río de Janeiro) y la Agenda 21, han sido un motor clave de esa expansión. También, se ha detectado un crecimiento de las asociaciones nacionales de ciudades. Como se muestra, hay una expansión de las redes internacionales de gobiernos subnacionales con permanencia en el futuro próximo.

Fernández de Losada y Abdullah (2019) publicaron un trabajo monográfico sobre el ecosistema de redes en el que plantean una clasificación interesante. En ella se encuentran las denominadas redes tradicionales o de liderazgo y filiación pública, las cuales son concebidas, creadas y gobernadas por las mismas unidades subnacionales que las componen: entidades públicas, es decir, gobiernos locales y/o regionales. Estas, que pueden ser de alcance global o regional –entre las que se hallan Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI), Mercociudades y Eurocities, entre otras–, ocupaban el espacio del ecosistema casi en exclusiva, hasta el surgimiento de nuevas redes.

Entre las nuevas redes se encuentran aquellas plataformas multiactor (o mixtas de liderazgo público) que se caracterizan por liderazgos diversos y composición mixta y cuyo perfil suele ser más técnico, al centrar sus actividades en la generación de conocimiento especializado y en favorecer el intercambio de experiencias, transferencia de conocimiento y desarrollo de proyectos pilotos en territorio. Ejemplo de este tipo de red es Cities Alliance, una alianza que reúne a un conjunto de actores públicos y privados que trabajan por las políticas urbanas. También, surgieron con frecuencia plataformas de ciudades de liderazgo privado, que se caracterizan por ser organizaciones surgidas en torno a instituciones filantrópicas o personalidades influyentes donde la financiación y la dirección son aportados por entidades privadas. En este grupo se hallan aquellas redes como el C40, auspiciada por Bloomberg Philanthropies, y el Global Parliament of Mayors, promovido por Benjamin Barber (Fernández de Losada y Abdullah, 2019).

Por último, se encuentran también aquellas alianzas estratégicas *ad hoc* entre ciudades, llamadas frentes de ciudades (Malé, 2019) o *pop-up networks* (Fernández de Losada y Zapata Gareché, 2022) que se caracterizan por ser formas emergentes de actuación en red para movilizarse a favor o en contra de políticas específicas. Es decir, se forman alrededor de un objetivo político concreto. Estas redes emergen de forma reactiva, como lo hizo el movimiento Sanctuary Cities

en los Estados Unidos, que se opuso a la política de Donal Trump en materia de inmigración, o proactiva, como por ejemplo Ciudades por la vivienda adecuada. Estos frentes de ciudades tienen una fecha temporal de caducidad y se basan en una voluntad política común de escalar los problemas e intereses de ámbito local que requieren soluciones por parte de la comunidad internacional. Son alianzas informales para abordar determinados temas clave sin necesidad de pasar por las redes establecidas y sus procedimientos institucionales (Malé, 2019).

Se reconoce que las redes de gobiernos subnacionales pueden abordar los intereses de sus miembros desde una perspectiva generalista o especializada, es decir, mediante el abordaje de un amplio abanico de los sectores o temáticas concernientes a las políticas públicas locales, o bien focalizándose en una temática en particular. También, es posible identificar una estructura institucional de las redes de gobiernos subnacionales que, en general, se integran de órganos de gobierno de carácter democrático y representativo, de equipos profesionales y/o técnicos y presupuestos que se conforman de las cuotas que pagan sus miembros y de subvenciones que reciben de ellos mismos o de organismos multilaterales. Su gobernanza suele incluir un representante electo, normalmente un alcalde, una asamblea general de todas las ciudades miembros y una administración permanente, a veces albergada por el departamento de Relaciones Internacionales de una de las ciudades fundadoras o por una organización internacional. Las grandes redes mundiales, como CGLU e ICLEI, también cuentan con oficinas regionales (Fernández de Losada y Abdullah, 2019; Kihlgren Grandi, 2020).

En la Tabla 1 se presenta una tipología de las redes de gobiernos subnacionales, tomando en consideración el tipo de miembros que la componen. A su vez, se detallan los recursos que tales redes proveen a su membresía, las actividades que la propia red desarrolla y algunos ejemplos.

Tabla 1. Tipología de redes de gobiernos subnacionales

Tipología de red	Tipo de miembro	Recurso	Actividades	Ejemplos
Redes globales generalistas de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	CGLU, Metropolis
Redes regionales generalistas de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	CMRE, Eurocities, Mercociudades, MedCities, Union of Baltic Cities

Redes vinculadas a espacios culturales poscoloniales	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Transferencia de conocimiento Comunicación	CLGF, AIMF, UCCEI, CI-DEU
Redes especializadas globales de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	ICLEI, Sharing Cities Alliance, OIDD
Redes temáticas regionales de filiación pública	Gobiernos locales y regionales	Cuotas Financiación socios Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	Polis, Civitas, PLATFORMA, ACTE, Coalición LAC
Redes mixtas o multinivel de liderazgo público	Gobiernos locales y regionales Organizaciones internacionales Gobiernos nacionales Organizaciones de la sociedad civil Sector privado	Subvenciones	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	Cities Alliance, CityNet
Redes de liderazgo privado	Gobiernos locales y regionales Organizaciones filantrópicas Academia	Aportaciones filantrópicas Subvenciones Cuotas	Incidencia política Conocimiento Transferencia de conocimiento Comunicación Agencia	C40 100RC Global Parliament of Mayors

Nota. Esta tabla describe las diferentes tipologías de redes que operan actualmente a escala internacional, sus miembros, sus funciones y los recursos con los que cuentan. Elaborada por Fernández de Losada (Fernández de Losada y Abdullah, 2019: 24).

A partir de la tipología de redes de gobiernos subnacionales presentada en la tabla, se puede identificar un conjunto de funciones relativas a la incidencia política, la generación de conocimiento, el aprendizaje y el desarrollo de iniciativas sobre el terreno. Como señala Kihlgren Grandi (2020), aunque sus objetivos varían considerablemente, las redes de gobiernos subnacionales suelen compartir una metodología diseñada en torno a cuatro ejes: facilitar la cooperación y el intercambio de conocimientos entre los miembros; abogar por una visión y unos objetivos compartidos y ejercer presión ante organizaciones mundiales o regionales; promover la investigación y la innovación, por medios internos o asociándose con el mundo académico y las consultorías; y diseñar y ejecutar actividades en cooperación con sus miembros. Una minoría de ellas también cuenta con mecanismos de financiación para las iniciativas de sus miembros, incluso en el marco de premios para difundir las mejores prácticas. Por su parte, Galceran-Vercher, Fernández de Losada y De la Varga (2021) sintetizan las funciones de las redes de gobiernos subnacionales en 3 tipos: *advocacy*, difusión de conocimiento e implementación de políticas.

Entre los desafíos que tienen las redes de gobiernos subnacionales, Kihlgren Grandi (2020) destaca dos en particular. En primer lugar, la multiplicación de redes de ciudades, que a menudo abordan problemas iguales o similares, ha aumentado los riesgos de duplicación y solapamiento, al tiempo que ha dificultado la búsqueda de la más adecuada por parte de los gobiernos subnacionales. Y, en segundo lugar, debido principalmente a la naturaleza no vinculante de sus marcos de actuación, la mayoría de las redes de ciudades presentan niveles variables de compromiso entre sus miembros. Suelen incluir un núcleo de ciudades pioneras muy motivadas y una periferia de otras relativamente pasivas, cuya participación en la red apenas afecta su comportamiento (Kern y Bulkeley, citado en Kihlgren Grandi, 2020).

En la tipificación de Fernández de Losada (2019), no se toman en cuenta las asociaciones de los gobiernos regionales, solo se hace alusión a aquellas cuya membresía se compone principalmente de ciudades (gobiernos locales). Ante esto, se realizó una búsqueda de otras tipificaciones que consideraran a dichos niveles de gobiernos como componentes principales de redes transnacionales y se hallaron aportes de Happaerts, Van den Brande y Bruyninckx (2011) y Tavares (2016).

Happaerts, Van den Brande y Bruyninckx (2011) analizan la participación de las entidades subnacionales en redes transnacionales que se enfocan en el tema del desarrollo sostenible. Su análisis se centra en aquellas redes formadas por gobiernos de nivel intermedio (regiones) de la región europea y de alcance global. La Tabla 2 presenta las redes identificadas y clasificadas según el ámbito de participación y de acuerdo a su enfoque sobre el desarrollo sostenible.

Tabla 2. Tipología de redes transnacionales de gobiernos subnacionales y su atención al desarrollo sostenible

Enfoque al desarrollo sostenible	Ámbito regional europeo	Ámbito global
Ninguna atención específica para el desarrollo desarrollo sostenible	Red de Clúster y Regiones Europeas para la ecoinnovación y las ecoconversiones (ECREIN) Regiones Innovadoras de Europa (IRE) Conferencia de las Regiones de Europa con poderes legislativos (REGLEG)	Asociación Internacional de Regiones Francófonas (AIRF)
Actividades dirigidas hacia el desarrollo desarrollo sostenible	Asamblea de Regiones Europeas (AER) Conferencia de las Regiones Marítimas Periféricas de Europa (CPMR) Cuatro Motores para Europa	
Componente específico del desarrollo sostenible	Conferencia Medioambiental de las Regiones de Europa (ENCORE)	
Enfoque exclusivo sobre el desarrollo sostenible	Red de Regiones Europeas sobre Educación para la Sostenibilidad (RES) Regiones Europeas Sostenibles (SER)	Red de Gobiernos Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible (nrg4SD)

Nota. Esta tabla describe las tipologías de redes transnacionales de gobiernos regionales que operan actualmente a escala global y en la región europea, así como el tipo de enfoque que tienen en relación con el tema del desarrollo sostenible. Elaborada por Happaerts, Van den Brande y Bruyninckx (2011: 328).

Por su parte, Tavares (2016), quien analiza las ciudades y las regiones como actores globales, presenta una lista de arreglos multilaterales de gobiernos subnacionales sin diferenciar si corresponden a gobiernos locales (ciudades) o de nivel intermedio (provincias, regiones), si tienen alcance regional o global, o si enfocan sus funciones y actividades en un sector en particular o son polivalentes. Entre las enumeradas, la más antigua que se registra es Unión Internacional de Autoridades Locales (UIAL), cuyo origen data de año 1913 y que luego desaparece ante el nacimiento de CGLU⁶ en 2004; y la más reciente es Under 2 MOU⁷, creada en 2015. La red que tiene más cantidad de miembros es el Consejo de Municipios y Regiones de Europa, con alrededor de 150 mil miembros, mientras que aquellas que tienen menos son la Eurorregión de Alpes-Mediterráneo, la Colaboración en la Costa del Pacífico y la Red Andina de Ciudades (RAR) (5 miembros cada una).

En dicha sistematización, tanto ICLEI como CGLU figuran con una membresía de más de mil ciudades para el año 2015. Ahora bien, se conoce que la organización mundial de CGLU tiene un alcance mayor en cuanto a su membresía, puesto que representa a más del 70% de la población mundial total, con una membresía que incluye a más de 250 mil gobiernos locales, metrópolis y regiones, y a más de 175 asociaciones nacionales de gobiernos locales y regionales en 140 Estados miembros de Naciones Unidas y de todas las regiones del mundo (CGLU, 2019). La red de CGLU tiene una estructura descentralizada, formada por 7 secciones regionales, una sección metropolitana y una sección para los gobiernos regionales, denominado Foro de las Regiones. Estos datos son relevantes para conocer el rol que estas redes –ICLEI, CGLU y la Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (nrg4SD)– tienen en el Grupo Principal Autoridades Locales de Naciones Unidas y que se expone en el siguiente apartado.

Las redes de gobiernos subnacionales en Naciones Unidas: estatus y capacidad de acción

Estos actores, los gobiernos subnacionales y sus redes transnacionales, se encuentran frente a un nuevo marco de gobernanza global⁸ que habilitó espacios de diálogo y participación en organismos multilaterales, tradicionalmente ocupados por los Estados. La organización de Naciones Unidas fue pionera en la creación de una nueva forma de gobernanza: nuevos formatos, tales como sesiones especiales de la Asamblea General, conferencias internacionales y comisiones de trabajo, se emplearon para dar forma y encuadre a los problemas globales (Sánchez Cano, 2023). Las redes transnacionales de los gobiernos subnacionales interactúan con otros actores en esos ámbitos multilaterales. Representan los intereses de su membresía y respaldan su estatus de actores políticos mediante la movilización de apoyo a los valores y principios que tiene la red.

En el apartado anterior, se mencionó que una de las funciones principales identificadas de las redes transnacionales de gobiernos subnacionales es el *advocacy*. Como señalan Galceran-Vercher, Fernández de Losada y De la Varga (2021), con esa función las redes representan los intereses colectivos de sus miembros *vis-à-vis* a otros niveles de gobierno (nacional, regional, mundial) y realizan acciones de cabildeo en su nombre para que se incluya la voz urbana en la formulación de políticas mundiales. El *advocacy* suele dirigirse a reforzar e institucionalizar la participación de los gobiernos locales y regionales en los marcos internacionales. Las redes de gobiernos subnacionales también desempeñan un papel decisivo para concientizar sobre cuestiones concretas que atañen a la dimensión local en foros intergubernamentales y procesos de negociación, lo cual supone el ejercicio de un papel de mediación entre los niveles mundial y local, en el que las redes son fundamentales para traducir los marcos mundiales en realidades locales y viceversa.

Estas redes actúan en nombre de su membresía, realizan acciones de activismo internacional y abogan por el reconocimiento de la autonomía local y la promoción de los gobiernos subnacionales como actores políticos con capacidad de voz y de decisión en los ámbitos multilaterales cuando se negocian y aprueban

agendas que afectan a los territorios. De acuerdo con Curtis, estas alianzas subnacionales desarrollan ambición y capacidades para tener un impacto directo en la gobernanza global (citado en Tavares, 2016: 109).

El ámbito multilateral de interés de la mayoría de las redes de gobiernos subnacionales es Naciones Unidas, por ser el ámbito de encuentro y plataforma de la acción política del movimiento municipal y regional transnacional. Allí, la participación de los gobiernos subnacionales es formalmente articulada a través de redes, que reclaman desde hace décadas un asiento permanente con estatus de observador (Salomón y Sánchez, 2008; Galceran-Vercher, 2021: 59).

En dicho espacio multilateral, que promueve la gobernanza global con los distintos actores del orden internacional, se presenta un elemento objeto de preocupación para las autoridades locales: qué estatus tienen los gobiernos subnacionales y sus redes en Naciones Unidas. En dicho organismo multilateral, las autoridades locales representadas a través de las redes transnacionales de gobiernos subnacionales tienen el mismo tratamiento que el de las organizaciones no gubernamentales (ONG), es decir, que su tratamiento es como una entidad de la sociedad civil. Pero estas redes representan instituciones gubernamentales –en calidad de dos de las tres esferas que, por lo general, configuran un Estado (nacional, regional y local)–, que son políticamente responsables de los territorios que gestionan (García Chueca, 2020: 86). A su vez, a diferencia de las ONG, las autoridades locales tienen legitimidad y acceso a recursos (Salomón y Sánchez, 2008: 128). Otro elemento objeto de interés de estas redes es cuál de ellas ocuparía un lugar en *la mesa global de toma de decisión*, en representación de todas las voces urbanas locales y regionales. Esto da cuenta de la posible competencia que enfrenta a las redes por incrementar el tamaño de su membresía, ampliando la cobertura de la red, cuestión que aporta a la representatividad de intereses en relación a otros actores.⁹

La búsqueda de un nuevo y más apropiado estatus para las autoridades subnacionales quedó reflejada en el Informe Cardoso (A/58/817), un documento elaborado por el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes, creado en 2004 a instancias del entonces secretario general Kofi Annan. Las recomendaciones arrojadas en dicho documento demarcaron la distinta naturaleza de las autoridades locales respecto de la sociedad civil y reconocieron a CGLU como órgano asesor de la Secretaría General y de la Asamblea General de Naciones Unidas. No obstante, aún resta la aplicación de las recomendaciones relativas a la conformación de un grupo consultivo sobre gobiernos locales y regionales. Evidencia de esto último, se halla en el informe del actual secretario general de Naciones Unidas sobre Nuestra Agenda Común. En el informe se insistió en la necesidad de adoptar nuevas medidas, que aboguen por un multilateralismo más inclusivo, para acelerar la implementación de los acuerdos existentes, incluidos entre ellos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Para contribuir al multilateralismo efectivo y, en particular, a unas Naciones Unidas más eficaces, el secretario general indicó la necesidad de una mayor participación de todas las partes interesadas, ante lo cual propuso procurar tener un Grupo Consultivo sobre Gobiernos Locales y Regionales (Naciones Unidas, 2021).

La participación de las autoridades locales en interacciones multiactor de Naciones Unidas

Los diálogos y la interacción sistemática de actores interesados [*stakeholders*] no solo ocurre al interior de los Estados, sino que también se suceden en ámbitos multilaterales, como ser Naciones Unidas. Las dinámicas multiactor y multinivel buscan mejorar los sistemas de gobernanza, tanto al interior de los Estados como en *issue areas* particulares del orden global. Por consiguiente, son impulsadas y promovidas por los propios organismos internacionales a fin de contribuir al fortalecimiento de sus propias instituciones y, por extensión, de la gobernanza global.

Las Naciones Unidas como organización internacional ha contribuido a los procesos de interacción multiactor y de la gobernanza global. El propio proceso de construcción de la Agenda de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Agenda 2030) se resolvió en la interacción entre distintos actores internacionales, los cuales coexisten e interactúan unos con otros y en conjunto implican una multiplicidad de intereses, una diversidad de recursos, distintos grados de autonomía y cuyas acciones e interacciones afectan el resultado colectivo.

La experiencia multiactor en la formulación de la Agenda 2030 no es un caso único ni aislado. Según Dodds, Strauss y Strong (2012), el reconocimiento de que los Estados centrales precisan gobernar con el apoyo de las partes interesadas clave y todas las personas está claro desde Río 1992, y se evidencian logros en los últimos 30 años: la apertura cada vez mayor del sistema de Naciones Unidas y sus procesos consultivos a los Grupos Principales. A pesar de ello, los autores sostienen que nuevos desafíos se presentan en la segunda década del siglo XXI dado que el sistema multilateral que los gobiernos centrales crearon para el medio ambiente y el desarrollo sostenible es débil y se encuentra fragmentado.

Las autoridades locales constituyen uno de los grupos principales¹⁰ que desde Río 1992 participan en las instancias de diálogo multiactor de construcción y seguimiento de los acuerdos sobre el desarrollo sostenible. La relevancia de las autoridades locales se halla en que los gobiernos subnacionales tienen competencias exclusivas o compartidas con los Estados centrales en toda una serie de ámbitos y que en sus territorios se suceden acciones y políticas conducentes al desarrollo sostenible de las personas y, por consiguiente, que contribuyen a cumplimentar los acuerdos multilaterales signados por los Estados centrales.

El Grupo Principal de Autoridades Locales (GPAL)¹¹ reúne a redes y organizaciones internacionales que representan a gobiernos subnacionales de todos los continentes del mundo. Se compone de miles de miembros, entre los que se incluyen ciudades, estados regiones y sus asociaciones nacionales, regionales y globales. En ese sentido, se dice que las autoridades locales se hacen presentes y participan en el GPAL a través de coaliciones, asociaciones, redes que representan sus intereses, elevan una voz compartida y asumen un posicionamiento político colectivo. Esas organizaciones de gobiernos subnacionales asumen un rol en la discusión de las agendas globales que repercuten en ciudades y regiones.

En este grupo principal, 3 son los socios organizadores que facilitan la participación de los miembros en la Agenda 2030, a saber: Gobiernos Locales para la

Sostenibilidad (ICLEI), Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible (nrg4SD) y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Estos tres socios organizadores garantizan una amplia cobertura geográfica en todo el mundo, dado que todos ellos tienen diferentes estructuras y representantes regionales para permitir la participación de los gobiernos y asociaciones miembros en toda Asia-Pacífico, Europa, Eurasia, Oriente Medio y Asia Occidental, América Latina y Norteamérica (GPAL, s/f).

Además del GPAL, existen otros ámbitos de diálogo y participación consultiva de los gobiernos subnacionales y sus asociaciones: la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (WACLA, por sus siglas en inglés), originada en 1996; el Comité Asesor de las Naciones Unidas para Autoridades Locales (UNACLA, por sus siglas en inglés), creado en 2000; y el Grupo de Trabajo Global (GTF, por sus siglas en inglés), originado en 2013. WACLA y UNACLA funcionan como mecanismos formales para proveer *inputs* a las negociaciones de la agenda de hábitat, mientras que el GPAL da cuenta de que este grupo de interés, el de las autoridades locales, está involucrado en la implementación de las agendas globales de sostenibilidad.

Por su parte, el GTF es un mecanismo de consulta y coordinación entre 25 de las principales redes mundiales y regionales de ciudades, cuyo objetivo es definir estrategias comunes para las principales agendas mundiales, en particular la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana. Además, convoca la WACLA, que reúne a alcaldes de todo el mundo (Kihlgren Grandi, 2020). Cabe indicar que la organización mundial de CGLU lidera el GTF y desde el año 2005 ocupa la mayoría de las plazas en UNACLA, donde amplifica la voz de los gobiernos locales ante la comunidad internacional (CGLU, 2019). Se puede decir, también, que la GTF es un mecanismo de concertación que busca reforzar las fórmulas colaborativas entre las distintas redes en un esfuerzo por reducir la dispersión y la duplicidad (Fernández de Losada y Zapata Garesché, 2022: 6).

Todas estas instancias de participación y diálogo en el ámbito multilateral de Naciones Unidas tienen en común la habilitación de un espacio de reconocimiento progresivo de las unidades subnacionales, como participantes necesarios en la implementación de las agendas globales para su consecución y logro, y también pretenden revitalizar el diálogo entre los gobiernos locales y los centrales (Galceran-Vercher, 2021; García-Chueca, 2020). En este sentido, existe un convencimiento de que alcanzar el desarrollo sostenible requiere de la participación activa de los actores de la sociedad y del Estado, en sus distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local). La mayor concentración poblacional se encuentra en entornos urbanos, lo que hace de las urbes, de los gobiernos locales y regionales, actores de relevancia para el desarrollo sostenible de Naciones Unidas, en calidad de observadores o implementadores de los principales acuerdos.

Para algunos autores, como Galceran-Vercher (2021: 58), el impacto de las ciudades en las discusiones globales continúa siendo algo simbólico. Esto puede suceder porque las autoridades locales no llegan a influenciar el proceso de toma de decisión, pues en los ámbitos multilaterales quienes toman las decisiones son los

Estados centrales. Es por ello que las redes de gobiernos subnacionales continúan trabajando en pos de un asiento en la mesa global de toma de decisión.

Conclusiones

El orden global contemporáneo se caracteriza por una heterogénea, compleja y diversa presencia de actores e interacciones. Allí, la existencia de un ecosistema diverso de redes transnacionales de gobiernos subnacionales se vuelve relevante por su vinculación con los demás actores del orden. Estos arreglos institucionales, que responden a la dimensión multilateral del ejercicio de la política internacional subnacional, dan cuenta de las colaboraciones multilaterales que se suceden entre instituciones gubernamentales dotadas de autonomía local, de niveles regional y local. Estas redes funcionan como vehículos que facilitan la articulación entre lo local y lo global y canalizan las demandas, intereses y necesidades de las unidades subnacionales en los espacios multilaterales de toma de decisión, donde disponen de lugares y/o mecanismos consultivos habilitados para tal fin.

En la contemporaneidad de la era global, la articulación entre lo local y lo global se convierte en un tema relevante en la práctica de la gestión subnacional, dado que las ciudades y las regiones son lugares donde se desarrollan, manifiestan e impactan los procesos del orden global, y donde se implementan o *se hacen realidad* las agendas y los acuerdos que pactan los Estados centrales en los ámbitos multilaterales. Para que ello suceda, se precisa de la devolución y puesta en ejercicio de las capacidades hacia los ámbitos locales y regionales, lo cual aumenta la localización y autonomía de las decisiones; y la representación de intereses locales y regionales que, en ocasiones, no encuentran espacios y canales para vehicularlos por el gobierno nacional, para recurrir a interacciones y procesos de cooperación multilateral a través de las fronteras estatales sin pasar por el Estado central.

Desde las redes transnacionales de gobiernos subnacionales, se construyen posiciones comunes y se representan las voces e intereses de los gobiernos subnacionales, que buscan una mayor participación en los procesos de toma de decisión de las agendas globales que tienen un impacto en los territorios. Las redes, como actores, vehiculizan las demandas de las autoridades locales, quienes en ocasiones eluden al Estado central para conseguir espacios de participación en ámbitos multilaterales, ser reconocidos como partes interesadas válidas del sistema internacional e incidir en la toma de decisiones de las agendas globales en discusión.

Las redes de gobiernos subnacionales se han configurado en instituciones con personería jurídica propia, con capacidad de movilizar recursos y habilidad para crear solidaridades, lealtades e identificaciones y con funciones varias de orden interno y de orden externo. En cuanto a las funciones de orden interno, las redes se dedican a facilitar la cooperación entre los gobiernos subnacionales y ofrecen servicios diversos a sus miembros: acceso a conocimiento, espacios de formación y recursos documentales de utilidad para la gestión local; intercambio y aprendizaje entre pares; legitimidad de experiencias locales; asistencia técnica y financiamiento para proyectos de cooperación; entre otros. En cuanto a las de orden externo, se destacan las funciones de incidencia y activismo internacional

en espacios multilaterales, la representación de intereses de su membresía, el ser parte interesada en procesos de diálogo multiactor y/o multinivel y la visibilidad de los gobiernos subnacionales en el ámbito nacional e internacional, al funcionar como plataformas de visibilidad y posicionamiento político. Fernández de Losada y Zapata Garesché señalan que “uno de los aspectos más valorados de las redes es el espacio que ofrecen a las ciudades para encontrarse con sus homólogos y otros aliados en un ambiente de confianza” (2022: 2).

El abordaje de estas redes suele concentrar su estudio en las ciudades globales, por ser aquellas con capacidad de actuar en la escena mundial mediante el ejercicio del poder de la red, conectando macroprocesos con dinámicas micro a través de un espectro mucho más amplio de gobernanza y agencia política (Acuto, 2010). También, se destacan los estudios de redes de gobiernos subnacionales con foco en los temas urbanos y en los asuntos medioambientales (Acuto y Leffel, 2020; Betsill y Bulkeley, 2006). Algunos pocos académicos se han ocupado de estudiar el fenómeno de las redes constituidas por el nivel intermedio del Estado central: regiones o provincias. Esta distinción es relevante para quienes desean estudiar en profundidad las redes en su dimensión interna, composición y dinámica de las partes que las componen, dado que se estima que puede existir una variación en cuanto al desempeño que las redes de gobiernos subnacionales tienen, pues los intereses y competencias de orden local y regional suelen diferir.

Cabe reconocer que la relevancia del fenómeno de las redes transnacionales de gobiernos subnacionales radica en que se manifiesta como un movimiento en constante crecimiento y evolución si se toma en consideración que las primeras manifestaciones surgieron a inicios del siglo XX y que en el siglo XXI tuvo un crecimiento multiplicador. Asimismo, estas redes presentan diferencias entre sí cuyos elementos distintivos pueden tener algún tipo de implicancia en su desempeño como actor internacional. Indagar entonces en profundidad sobre tales elementos distintivos y significativos para el desempeño internacional es importante para avanzar en el estudio de las redes transnacionales de gobiernos subnacionales como actor y como estructura.

Con este artículo se buscó contribuir a la comprensión de las redes transnacionales de gobiernos subnacionales en el actual orden global, como fenómeno de interés para la disciplina de las Relaciones Internacionales. El creciente número de estas redes y la configuración de un complejo y diverso ecosistema global de redes de gobiernos subnacionales, su activa participación en espacios multilaterales y su capacidad de agencia las convierten en actores relevantes, a ser tenidos en cuenta en las dinámicas del orden transnacional.

En su condición de actor internacional, estas redes son relativamente únicas, dado que sus miembros representan un elemento de estatalidad y están dotados de autonomía local y de un conjunto de competencias atribuidas por el fenómeno de la descentralización. Esas redes actúan como grupos de interés en organizaciones internacionales y fomentan la cooperación entre sus miembros y otros actores, al conformar coaliciones, basadas en intereses, necesidades y aspiraciones comunes. Su espacio privilegiado de acción son los sistemas de gobernanza, regímenes u

organizaciones internacionales, donde es posible configurar normas y principios desde una perspectiva multiactor. En el Sistema de Naciones Unidas, estas redes transnacionales de gobiernos subnacionales hallaron acceso y participación en los espacios habilitados para la formulación y seguimiento de las agendas globales de desarrollo a través del mecanismo de los Grupos Principales, de otros ámbitos de diálogo y participación consultiva (WACLA y UNACLA) y de mecanismos de coordinación interredes, como el Grupo de Trabajo Global.

Referencias

1. En el artículo de Acuto (2010) titulado *Global Cities: Gorillas in Our Midst*, el autor hacía referencia al experimento del gorila invisible, ideado en 1998 por los psicólogos de Harvard Daniel Simons y Christopher Chabris para explicar un fenómeno común de la percepción consciente conocido como ceguera por falta de atención. En su texto, el autor establecía una analogía entre las ciudades globales como aquellos gorilas invisibles de los estudios internacionales que no son identificados en la dinámica de interacciones que se suceden entre los actores estatales centrales (las personas que se pasan la pelota en el experimento).
2. El término gobierno subnacional es utilizado en la mayoría de la literatura latinoamericana, pero en los estudios de origen europeo se prefiere la expresión gobierno o entidad subestatal, a fin de diferenciar Estado y Nación (Luna Pont y Oddone, 2021: 224-225).
3. Término referenciado por primera vez para América Latina en la obra de Luis Maira (2010). La política internacional subnacional es entendida como la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que impulsa la inserción internacional a través de una estrategia y objetivos tendientes a articular las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio (Calvento, 2015: 18).
4. Con el Tratado de Westfalia de 1648 inició una época de prevalencia de la centralidad de los Estados-nación y de los gobiernos centrales, donde la autoridad de cada gobierno abarcaba el monopolio legítimo de la fuerza y la conducción de las relaciones internacionales (Maira, 2010: 15).
5. Traducción propia del original en inglés.
6. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) se origina a partir de la fusión de las dos mayores organizaciones de autoridades locales, la Unión Internacional de Autoridades Locales (UIAL) y la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), con el apoyo de la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (Metropolis).
7. Under 2 MOU es una iniciativa del Acuerdo de Colaboración en materia de Liderazgo mundial ante el cambio climático, por la que gobiernos subnacionales se comprometen a adoptar metas de reducción de emisiones. Se originó a raíz de una asociación entre California (Estados Unidos) y Baden-Württemberg (Alemania). Hasta la fecha, 23 Estados, provincias, regiones y ciudades en 10 países y 5 continentes se han adherido a Under 2 MOU.
8. Sanchez Cano (2023) toma el concepto de gobernanza global de Willetts (2011) para comprender la interacción de los gobiernos subnacionales y sus redes en el Sistema de Naciones Unidas y sus conferencias, así como su rol en la formulación e implementación de políticas. Para Willetts, la gobernanza global refiere a “procesos sistémicos de interacción entre los gobiernos y la sociedad civil mundial, centrados principalmente en los resultados políticos de las organizaciones internacionales, cada una de las cuales opera dentro de su propio conjunto diferenciado de relaciones políticas estructuradas, para establecer normas, formular reglas, promover la aplicación de reglas, asignar recursos o refrendar el estatus de los actores políticos, mediante la movilización del apoyo a los valores políticos” (2011: 107) (Traducción propia del original en inglés).
9. Según Fernández de Losada, la cuestión de la representatividad lleva a indagar quiénes integran la red, cuál es su “cobertura” (2019: 27). Si bien en este artículo no se aborda en profundidad la cuestión de la representatividad, es un elemento relevante para comprender la participación de las redes de

gobiernos subnacionales en los espacios multilaterales, como ser Naciones Unidas.

10. Los otros grupos principales se componen y representan a las ONG, las organizaciones de trabajadores, los pueblos indígenas, las empresas y las autoridades locales.

11. En idioma inglés este grupo se denomina *Local Authorities Major Group*, y su acrónimo es LAMG. En este artículo se opta por la denominación en idioma español, Grupo Principal de Autoridades Locales, para el cual se utiliza el acrónimo GPAL.

Bibliografía

Acuto, M. (2010). Global Cities: Gorillas in Our Midst. *Alternatives: Global, Local, Political*, 35(4), 425-448.

Acuto, M. y Leffel, B. (2020). Understanding the global ecosystem of city networks. *Urban Studies*, 58(9), 1758-1774.

Acuto, M. y Rayner, S. (2016). City Networks: Breaking Gridlocks or Forging (New) Lock-Ins? *International Affairs*, 92(5), 1147-1166.

Álvarez, M.; Luna Pont, M. y Oddone, N. (2019). *América Latina Global. Estudios regionales sobre paradiplomacia*. Tres de Febrero, Argentina: EDUNTREF.

Amen, M.; Toly, N.; McCarney, P. y Segbers, K. (2011). Sighting or Slighting Cities in International Relations. En M. M. Amen, N. Toly, P. McCarney y K. Segbers (Eds.), *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations* (pp. 13-32). Londres, Reino Unido: Routledge.

Barber, B. R. (2013). *If Mayors ruled the world. Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Heaven, Estados Unidos y Londres, Reino Unido: Yale University Press.

Betsill, M. M. y Bulkeley, H. (2006). Cities and the Multilevel Governance. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 12(2), 141-159.

Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL*, 86, 47-62.

Calvento, M. (2015). Hacia un concepto multidimensional de la política y la gestión internacional subnacional. En M. Calvento (Comp.), *Procesos y actores en la gestión de la política internacional subnacional* (pp. 15-40). Tandil, Argentina: CEIPIL.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2019). Bienvenidos al Movimiento Centenario de Gobiernos Locales y Regionales. Guía básica para la participación activa en los Órganos de Gobierno de CGLU. Colacrai, M. y Zubezlú, G. (2004). *Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Argentina: CARI.

Cornago Prieto, N. (2000). Diplomacia, Paradiplomacia y Redefinición de la seguridad mundial: Dimensiones de conflicto y cooperación. En F. Aldecoa y M. Keating (Coords.), *Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de las regiones* (pp. 55-78). Madrid, España: Editorial Marcial Pons.

Dodds, F.; Strauss, M. y Strong, M. (2012). *Only One Earth. The long road via Rio to sustainable development*. Abingdon; Reino Unido: Routledge Taylor & Francis Group.

Duchacek, I. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *Publius*, 14(4), 5-31.

Eilstrup-Sangiovanni, M. (2011). Varieties of Cooperation: Government Networks in International Security. En M. Kahler (Ed.), *Networked Politics: Agency, Power, and Governance* (pp. 194-227). Ithaca, Estados Unidos: Cornell University Press.

Fernández de Losada, A. (2019). Hacia un ecosistema cooperativo de redes de ciudades. En A. Fernández de Losada y H. Abdullah (Coords.), *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades Retos y oportunidades. Colección Monografías CIDOB* (pp. 21-31). Barcelona, España: CIDOB edicions.

Fernández de Losada, A. y Romero, M. del H. (2016). Cuadernos para la internacionalización de las Ciudades, número 7. Los gobiernos locales en la agenda internacional: ¿actores o espectadores? México D. F., México; Montevideo, Uruguay: AL-LAS.

Fernández de Losada, A. y Abdullah, H. (Coords.) (2019). *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades Retos y oportunidades*. Barcelona, España: CIDOB edicions.

- Fernández de Losada, A. y Zapata Garesché, E. (2022). Hacia una “red ideal” de ciudades. *CIDOB Notes Internacionales*, 274.
- Galceran-Vercher, M. (2021). The role of cities in a reformed UN: towards the institutionalisation of the world assembly of local and regional governments. En A. Fernández de Losada y M. Galceran-Vercher (Eds.), *Cities in Global Governance. From multilateralism to multistakeholderism?* (pp. 55-64) Monografía CIDOB, 81.
- Galceran-Vercher, M.; Fernández de Losada, A. y De la Varga, O. (2021) Understanding the Value Proposition of City Networks: Towards a Framework for Measuring Impact. *CIDOB*, 35.
- García-Chueca, E. (2020). Una mayor inclusión de los gobiernos locales hará más efectiva la ONU. En P. Bargués (Coord.), *La ONU a los 75: repensando el multilateralismo*. CIDOB Report, 6, 83-91.
- García Segura, C. (1993). La evolución del concepto de actor internacional en la teoría de las relaciones internacionales. *Papers: Revista de Sociología*, 41, 13-31.
- García Segura, C. (1996). La Actividad Exterior de las Entidades Políticas Subestatales. En *Revista de Estudios Políticos*, 91, 235-264.
- Grupo Principal de Autoridades Locales (s/f). *Governance Paper Local Authorities Major Group Workshop on HLPF and MG system*.
- Hafner-Burton, E. M.; Kahler, M. y Montgomery, A. H. (2009). Network Analysis for International Relations. *International Organization*, 63, 559-592.
- Happaerts, S.; Van den Brande, K. y Bruyninckx, H. (2011). Subnational governments in transnational networks for sustainable development. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 11, 321-339.
- Hurrell, A. (2007). *On Global order. Power, Values, and the constitution of international Society*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Kahler, M. (2011). Networked Politics. Agency, power, and governance. En M. Kahler (Ed), *Networked Politics: Agency, Power, and Governance* (pp. 1-20). Ithaca, Estados Unidos: Cornell University Press.
- Keck, M. y Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, Estados Unidos: Cornell University Press.
- Keck, M. y Sikkink, K. (1999). Redes Transnacionales de Cabildeo e Influencia. *Revista Foro Internacional*, 39(4), 404-428.
- Kihlgren Grandi, L. (2020). *City Diplomacy, Cities and the Global Politics of the Environment*. Nueva York, Estados Unidos: Palgrave Macmillan, Springer Nature Switzerland.
- Luna Pont, M. (2019). De IULA a CGLU: Municipalismo internacional, narrativas y momentos. En M. Álvarez, M. Luna Pont y N. Oddone (Comps.), *América Latina Global. Estudios regionales sobre paradiplomacia* (pp. 51-91). Buenos Aires, Argentina: EDUNTREF.
- Luna Pont, M. y Oddone, N. (2021). Relaciones internacionales y desempeño internacional subnacional: una oportunidad para revisar el concepto de *actorness*. *OASIS*, 33, 223-245.
- Maira, L. (2010). *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal.
- Malé, J. P. (2019). La emergencia de frentes y alianzas de ciudades: ¿hacia nuevas formas de incidencia de los gobiernos locales? En A. Fernández de Lozada y H. Abdullah (Coords.), *Repensando el ecosistema de redes internacionales de ciudades Retos y oportunidades* (pp. 33-40). Barcelona, España: CIDOB edicions.
- Michelman, H. y Soldatos, P. (Eds.) (1991). *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- Naciones Unidas (2021). *Nuestra Agenda Común - Informe del Secretario General*. Nueva York, Estados Unidos.
- Oddone, N. y Luna Pont, M. (2019). Avances disciplinarios en las relaciones internacionales: La definición de actor internacional en el estudio de la paradiplomacia. *Relaciones Internacionales*, 92(2), 1-31.
- Oddone, N.; Rubiolo, F. y Calvento, M. (2020). Paradiplomacia y relaciones internacionales: de la práctica hacia su curricularización en Argentina. *Oasis*, 32, 63-84.
- Risse, T. (2002). Transnational actors and world politics. En W. Carlsnaes, T. Risse y B. Simmons

- (Eds.), *Handbook of International Relations* (pp. 251-286). Londres, Reino Unido: Sage.
- Salomón, M. y Sánchez, J. (2008). The United Nations System and the Process of Political Articulation of Local Authorities as Global Actor. *Brazilian Political Science Review*, 2(1), 127-147.
- Sánchez Cano, J. (2015). Redes de gobiernos locales y nueva agenda mundial: una perspectiva multinivel. En F. Medina y B. Díaz Castro (Coords., Eds.), *Cuadernos de la cooperación descentralizada*, 5 (pp. 112-130).
- Sánchez Cano, J. (2023). Paradiplomacy, “actorness”, and the global agendas. En P. A. Suárez, G. Laschi, N. Oddone y M. Torres (Eds.), *Over the Atlantic: Diplomacy and Paradiplomacy in EU and Latin America* (pp. 103-118). Berna, Suiza: Peter Lang.
- Sikkink, K. (2011). The Power of Networks in International Politics. En M. Kahler (Ed.), *Networked Politics: Agency, Power, and Governance* (pp. 228-248). Ithaca, Estados Unidos: Cornell University Press.
- Sodupe, K. (1999). The European Union and inter-regional co-operation. *Regional and Federal Studies*, 9(1), 58-81.
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: cities and states as global players*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Taylor, P. (2011). World City Networks: Measurement, Social Organization, Global Governance, and Structural Change. En M. M. Amen, N. Toly, P. McCarney y K. Segbers (Eds.), *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations* (pp. 201-216). Londres, Reino Unido: Routledge.
- Willets, P. (2011). *Non-governmental Organizations in World Politics: The Construction of Global Governance*. Londres, Reino Unido - Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Zubelzú, G. (2008). Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. En E. Iglesias, G. Zubelzú y V. Iglesias, *Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y Obstáculos de un Sistema Federal* (pp. 19-45). Buenos Aires, Argentina: CARI y PNUD.

Recibido: 03/07/2023. Aceptado: 05/05/2024.

Natalia Sánchez, "Las redes transnacionales de gobiernos subnacionales: caracterización, tipificación y análisis de su rol como actor internacional en la gobernanza global". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 29, número 49, enero-junio 2025, pp. 13-36.

temas Y debates

temas **Y debates**

¿Puede el aborto ser una práctica reproductivista? Tensiones entre reproductivismo y emancipación en algunos relatos de interrupciones de embarazos

Can Abortion be a Reproductivist Practice? Tensions between Reproductivism and Emancipation in Narratives on Termination of Pregnancy

Mercedes Vila Ortiz y Fiorella Guaglianone

Mercedes Vila Ortiz es magíster en Estudios Culturales por la Universidad Nacional de Rosario y licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
E-mail: mevilaortiz@gmail.com

Fiorella Guaglianone es magister en Estudios Culturales por la Universidad Nacional de Rosario y becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en la Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina.
E-mail: fiorella.guaglianone@gmail.com

resumen

A partir de la lectura de testimonios de mujeres que abortaron, nos proponemos esbozar algunas reflexiones teóricas y políticas acerca de la práctica del aborto en su relación con discusiones propias de los feminismos materialistas y los estudios/activismos queer. Intentaremos poner en diálogo una serie de elementos identificables en los relatos de aborto con ciertas líneas de análisis ligadas al antirreproductivismo y la crítica a la socialidad heteronormal, para lo cual señalaremos distancias y cercanías con la elaboración discursiva de la experiencia en los feminismos como movimiento.

palabras clave

antirreproductivismo / aborto / reproducción social / maternidad / feminismos

summary

Reading testimonies of women that have had an abortion, we propose to outline some theoretical and political reflections on the practice of abortion in relation to discussions of materialist feminisms and queer studies/activisms. We bring together, in our interpretation, some issues that appear in the abortion narratives with certain lines of analysis –anti-reproductivism and the critique of heteronormal sociality–, pointing out distances and proximities with the discursive elaboration of the experience in feminism as a movement.

keywords

anti-reproductivism / abortion / social reproduction / maternity / feminisms

Introducción

*El útero, en lugar del campo de concentración de Agamben,
es el ejemplo más efectivo del espacio biopolítico de Foucault*

Ruth A. Miller

En diciembre de 2020, se promulgó la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (Ley 27610) en Argentina, en el contexto de un debate público en el que los movimientos feministas tuvieron un lugar central. La pregunta que nos inquieta en este artículo repasa aquella coyuntura histórica para pensarla con las herramientas provistas por las indagaciones teóricas, políticas y filosóficas de algunas teorías feministas y *queer*. Ambas perspectivas, aunque divergentes, coinciden en otorgar un lugar clave al problema de la reproducción. A partir del análisis de testimonios de mujeres (cis feminizadas) que abortaron, reflexionaremos en torno a algunas herramientas provistas por el antirreproductivismo del giro antisocial de los estudios *queer* como claves de lectura para pensar la dimensión temporal y afectiva del problema de la reproducción, principio estructurante del orden social heterosexual.

Este artículo, de carácter eminentemente exploratorio, se propone tomar distancia de dos tipos de abordajes frecuentes en la reflexión sobre el aborto. En primer lugar, de aquellas perspectivas que explican la práctica del aborto a través de la identificación de los aspectos que la convierten en legítima o ilegítima en determinados contextos sociales, al ligar el aumento del consenso social en relación con la interrupción del embarazo con el avance del movimiento feminista. Por otro lado, este trabajo intenta evadir el entrapamiento que se produce al relacionar legalidad e ilegalidad con el problema de la libertad o la emancipación. Esperamos que el cruce entre teoría *queer* y feminismo materialista permita vislumbrar que los sentidos y efectos de las prácticas sexualizadas son siempre históricos y contingentes, es decir, que toda práctica expresa un momento específico, una cristalización de las relaciones sociales de sexo. Nos referimos a esa intuición propia de los feminismos materialistas –y, posteriormente, de las teorías *queer*– acerca del carácter dialéctico de la opresión sexista. En un ensayo publicado en 1985 –y revisado en años recientes–, Paola Tabet analiza la cuestión de la reproducción en tres sentidos: a) la relación con la división sexual del trabajo; b) la dialéctica de los sexos; y c) las técnicas específicas de opresión de las mujeres por los varones. Estos tres elementos se entrelazan en la observación de una función que es socialmente asignada a las feminizadas y que escapa al análisis materialista del marxismo: la procreación y la crianza. Tabet se pregunta: “¿Qué hay de biológico y natural en todo esto?” (Tabet, 2022: 117).

Entre el óvulo y el hijo, entre la capacidad de procrear y el hecho de procrear, se hallan las relaciones entre hombres y mujeres. Entre la capacidad de procrear y la procreación, puestas en acto, está la historia de las relaciones de producción, de la organización social de la reproducción, en buena parte, la historia de la reproducción como explotación (Tabet, 2022: 117).

Menos ambiciosamente, las preguntas que guían este artículo son qué otras lecturas se pueden construir en relación con la práctica del aborto a partir de relatos de mujeres que abortaron y qué potencias se activan una vez que nos alejamos de las discusiones que señalamos algunos párrafos más arriba. Nos esforzaremos por limar la pátina emancipatoria que recubre la práctica, que obtura la observación y el reconocimiento de sensaciones, racionalidades o sentimientos más ambiguos. En esa línea, nos convoca pensar, más que cuáles son los sentidos que enmarcan las luchas de abortistas y antiabortistas, cómo fue problematizada la cuestión para que ambos grupos puedan ser opositores legibles en un terreno común (Klein, 2020). Queremos, entonces, pensar las prácticas reproductivas (específicamente la interrupción voluntaria del embarazo) como una intervención social sobre el cuerpo de las feminizadas y, a partir de esa marca, rastrear sus vinculaciones con los sistemas de opresión capitalista, colonial, patriarcal.

Haremos uso de una fuente secundaria: entrevistas en profundidad a mujeres que accedieron a una Interrupción Legal del Embarazo (ILE) en los años 2019 y 2020 en la ciudad de Rosario. Estas entrevistas se realizaron en el marco de una investigación en salud pública que buscaba identificar barreras y facilitadores del acceso a una ILE en jurisdicciones con una larga trayectoria en políticas públicas de aborto. Sin embargo, nuestra intención es descentrar la cuestión del aborto de la relación Estado/derecho/individuo y hacer un uso crítico-interpretativo de un insumo que se produjo con el fin de informar políticas públicas para, en cambio, indagar en un conjunto de cuestiones que no son usualmente trabajadas desde las ciencias médicas, y trazar algunas claves de lectura que permitan mirar a contrapelo las prácticas del dispositivo. De esta manera, imitando el gesto de Haraway, asumimos “(...) como premisa auto-evidente que la ciencia es cultura”, e intentamos una “contribución al discurso tremendamente vivo y heterogéneo contemporáneo de los estudios de la ciencia en tanto que estudios culturales” (Haraway, 1999: 122).

El instrumento nos permite, también, provocar un desplazamiento en la configuración temporal de la problemática: las entrevistas se realizaron en una coyuntura de movimiento y agitación, luego del debate público sobre el aborto en 2018 pero antes de la sanción de ley de IVE a finales 2020. Los relatos de mujeres que abortaron producidos en este momento específico quizás permitan entrever algunas relaciones que aparecerían, en otros contextos, menos nítidamente. En sintonía con la advertencia de De Beauvoir –los derechos de las mujeres y feminizadas nunca están garantizados, tambalean ante las crisis políticas, económicas y religiosas–, nos interesa detectar, al menos de manera provisoria, cuáles son los mecanismos a través de los cuales se consolidan ciertas reivindicaciones feministas que podrían contener los elementos que hacen posible su desaparición en contextos de amenaza a la reproducción del orden social.

Algunas aclaraciones metodológicas: características de las entrevistas y abordaje epistemológico de la cuestión del testimonio

En el marco del estudio “Experiencias de mujeres sobre barreras de acceso al aborto legal en Argentina. Estudio descriptivo en Rosario y Ciudad Autónoma de

Buenos Aires para informar la construcción de consensos para las políticas públicas¹, se realizaron 14 entrevistas en profundidad a mujeres que habían accedido a una Interrupción Legal del Embarazo en instituciones públicas de la ciudad de Rosario. Se utilizó un muestreo no probabilístico: se contactaron usuarias del sistema de salud que solicitaron acceder a un aborto legal entre el 1 de julio de 2019 y marzo de 2020 y se entrevistaron solo a aquellas que accedieron a participar del estudio. En este sentido, la muestra incluyó a mujeres que quisieron contar su experiencia de aborto, por lo cual es necesario aclarar que es posible que exista un sesgo en relación con la percepción del aborto como una experiencia *narrable* (en múltiples sentidos: legitimidad de la práctica, menor temor a la sanción social por contarla y disponibilidad de tiempo para hacerlo). Además, también nos resulta importante hacer otra salvedad: se trata de experiencias “exitosas” de aborto, lo que supone que existieron mecanismos formales e informales² de transmisión de información sobre la posibilidad de interrumpir el embarazo en efectores públicos.

Las entrevistas duraron, en promedio, una hora, y siguieron una guía con preguntas abiertas y sondas que se estructuraban en cuatro bloques: información sobre el último embarazo y la idea de abortar (el proceso que la llevó al aborto), el camino para conseguir el aborto según lugar de consulta, opiniones sobre obstáculos para el acceso al aborto y sobre la cuestión de la legalidad de la práctica, y, por último, algunas dimensiones sociodemográficas. La estructura de la guía de entrevista respondía a los objetivos de la investigación: identificar barreras y facilitadores en el acceso al aborto legal y seguro. Las participantes entrevistadas en la ciudad de Rosario fueron mujeres cis de entre 21 y 41 años. En relación con las dimensiones sociodemográficas, todas las participantes completaron los estudios secundarios y la mayoría comenzó o completó estudios superiores. Sin embargo, se trataba de mujeres en situación de precariedad: trabajadoras precarizadas³, personas feminizadas y sin cobertura de salud. Esto permite hacer una lectura materialista atenta al entrecruzamiento entre los sistemas de opresión (capitalismo, racismo, patriarcado) a través de aquellos indicadores que permiten inferir una posición en estos sistemas. El supuesto a partir del cual desarrollaremos el análisis es que se trata de mujeres que, si bien reúnen rasgos ligados a la precarización por motivos de clase, raza⁴ y sexo, poseen en su mayoría la característica de haber accedido a recursos propios de espacios educativos de nivel medio y superior.

Por último, consideramos importante realizar una aclaración epistemológica. Las lecturas que realizaremos en los párrafos siguientes, la arbitraria composición del sentido de lo que se escucha, se fundamenta en la idea de que la propia estructura del testimonio implica la imposibilidad de testimoniar una experiencia (o, de acuerdo con Lacan, que lo real es irreductible a lo simbólico). Decimos con Agamben que:

Aquí no se trata, como es obvio, de la dificultad que nos asalta cada vez que tratamos de comunicar a los demás nuestras experiencias más íntimas. Esa divergencia pertenece a la estructura misma del testimonio. Por una parte, en efecto, lo que tuvo lugar en los campos parece a los supervivientes lo único verdadero y, como tal, absolutamente inolvidable; por otra, esta

verdad es, en la misma medida, inimaginable, es decir, irreductible a los elementos reales que la constituyen (2017: 8).

Es decir, lo que las mujeres relataron en las entrevistas no es lo que efectivamente sucedió cuando se realizaron un aborto, pero tampoco interesa que lo sea. De hecho, lo que se pone en discusión es el estatuto ontológico mismo de lo que entendemos como aquello que *efectivamente pasó*. Como indica Foucault (2010), no existe signo último, primario y verdadero a ser develado por la hermenéutica. Las lecturas que podemos hacer de los relatos de aborto no podrá ser nunca otra cosa que interpretaciones de interpretaciones de las mujeres sobre su propia experiencia. Esto implica reconocer el lugar activo de las investigadoras sin dejar de lado la rigurosidad del método y manteniendo una actitud vigilante en relación con producir nuevas o viejas violencias epistemológicas.

Reproducir no es procrear: heteronormalidad, familia y futurismo reproductivo

El 23 de septiembre de 2022 fue sobreseída la médica residente en tocoginecología Miranda Ruiz, imputada en Salta por la realización de una Interrupción Legal del Embarazo. Un año atrás, una joven de 21 años había solicitado la práctica para detener su embarazo de segundo trimestre. El 3 de septiembre de 2021, a las 08.30 de la mañana, la policía sacó esposada a la médica del Hospital Juan Domingo Perón de Tartagal, luego de reiterados escraches de grupos antiabortistas locales que afirmaban que había realizado un aborto sin consentimiento. La liberación llegó algunas horas después, impulsada por la movilización de agrupaciones feministas en todo el país. Según la denuncia presentada por la fiscalía, la paciente declaró: “Quiero denunciar a la doctora Miranda Ruiz porque me mató a mi bebé. Yo quería abortar cuando fui al hospital Perón de Tartagal, pero cuando hablé con mi tío y mi tía, ya no quería hacerlo y más todavía cuando la vi a mi hija Angi. Ahí decidí no hacerlo”. Lxs jueces dictaminaron, por el contrario, que Ruiz actuó autorizada por la ley y que existían factores familiares y sociales que afectaban la salud de la paciente. Por lo tanto, el aborto se enmarcaba entre las causales previstas en la normativa vigente.

A más de dos años de la promulgación de la ley de IVE, quisiéramos recuperar la complejidad, los sentidos contradictorios y las tramas subyacentes en relación con el aborto que algunas activistas advertían al señalar que era tan importante lograr la legalización como supervisar la implementación. La historia de Ruiz contrasta con los imaginarios que hacían posible el clima de eferescencia y lucha de aquel 8 de agosto de 2018 o, tiempo después, los festejos del 30 de diciembre con motivo de la sanción de la ley. Aquellos días estaban marcados por un antagonismo que nos convocaba a injuriar o a apropiarnos de la injuria: si los grupos antiabortistas se congregaban bajo la figura de un feto deificado que rogaba “yo quiero ser ingeniero”, parte del movimiento feminista contraatacaba haciendo marchar un feto de papel maché con casco de seguridad; cuando los grupos antiabortistas se autodenominaban “providas”, el movimiento los nombraba “antiderechos”; frente

a la acusación de promover el genocidio, se respondía con “el aborto es una deuda histórica de la democracia”.

Nos interesa señalar algo que ya dijimos algunos párrafos más arriba: la ley no garantiza, *per se*, el sentido de las prácticas reproductivas, así como tampoco las prácticas reproductivas portan, en un sentido esencialista, una dirección política determinada. La práctica del aborto está configurada por relaciones de sexo-generización que permanecen indeterminadas, arrojadas a su propia dinámica, y permeables tanto a las luchas feministas como a las reacciones patriarcales, racistas, precarizantes, capacitistas, masculinistas, etcétera. Lo que nos interesa sostener es que, en los relatos de las experiencias del aborto, estos sentidos se presentan ya en disputa, contingentes, contradictorios, no necesariamente capturados por las marcas de las narrativas feministas dominantes. Una de las entrevistadas, a quien nos referiremos como Carla, cuenta lo siguiente:

(...) cuando empezó eso de los pañuelos verdes y todo eso, yo es como que apoyaba la mujer pero siempre dije, una cosa es que yo esté de acuerdo con la decisión de cada mujer y otra cosa es que lo vaya a hacer y en ese momento, que se hablaba de todo eso y yo siempre a favor y me tocó a mí y es como que no, no, no sabía qué hacer. Me tomé un tiempo, a la semana le dije a mi mamá, le conté, vivimos juntas, le conté lo que tenía pensado hacer y con mi pareja también y estuvimos de acuerdo los dos... (...) No, siempre pensé: “es difícil”. Porque fue en ese momento de que... ya te digo, hablaban todo esto del aborto legal y qué sé yo, en cosas así y yo dije: “no, no”. Primero que no lo podía creer porque en un momento, yo siempre apoyé a la mujer y que me pasé a mí, no, no caía todavía y nunca dije que iba a ser fácil porque, generalmente yo no la pasé... o sea, que me fue algo fácil, para mí fue siempre difícil (Carla, 31 años).

Otra de las entrevistadas, a quien llamaremos Julia, comenzó su itinerario de aborto de manera informal y luego consultó en instituciones de salud que la derivaron a un efector público que le proveyó pastillas de misoprostol. Al tratarse de un aborto de segundo trimestre, el procedimiento se completó a través de una internación. Julia fue acompañada por una amiga a la que caracterizó como “super feminista”, a quien recurrió con la certeza de que “la iba a apoyar”. En el testimonio de Julia, aparece insistentemente una negación: *no fue un trámite*. “No es que vas a hacer un trámite... yo no lo sentí un trámite, no fue un trámite para mí, ni los profesionales que estaban delante mío tampoco...”. Durante la entrevista, Julia repitió aproximadamente diez veces que, para ella, realizarse un aborto no había sido un trámite. Cuando se le preguntó por qué ponía tanto hincapié en esta idea, su respuesta fue que “es muy doloroso escuchar... (...) escuchar a muchas mujeres que creen que es un trámite”. También María resaltó una idea similar: “Creo que no es una decisión fácil o algo por lo que todas queremos pasar, nadie quiere pasar por eso, y no está bueno que nadie tampoco que nadie opine sobre eso”. Roxana, por otra parte, sostuvo que “ninguna persona que llega a decidir una interrupción del embarazo es una decisión feliz, esté después diciendo bueno, hice bien o no,

no sé, hice bien en términos de bueno, es lo que tenía que hacer o no, está en una situación bastante... no sé, como vulnerable”.

Si inicialmente los movimientos feministas incluyeron en sus repertorios la desmitificación de la práctica del aborto, socialmente producida como traumática o dolorosa, nos interesa señalar cómo algunos sentidos operan produciendo zonas afectivas inenarrables (no por el carácter mismo de cualquier experiencia, sino por la no disponibilidad de registros sociales que habiliten un relato). Como ya señalaba Rich en los años setenta, “al permitir que el ‘acto individual’ del aborto sea considerado la cuestión real, algunos de los que están a favor han recaído en la estéril argumentación de que se trata de un ‘simple procedimiento quirúrgico’” (2019: 35). ¿En qué sentido el aborto no puede ser un trámite? Podemos señalar varios: alguno ligado al sentido histórico y material de la crianza y la procreación como función social feminizada (Tabet, 2022; Falquet, 2017; Firestone, 1976); otro relacionado con la relación entre cuerpos feminizados y dispositivos médicos (Preciado, 2014; Deutscher, 2019; Hester, 2018); quizás algunas líneas sobre la progresiva sustracción de los medios de reproducción a las feminizadas en el desarrollo del capitalismo patriarco-colonial (Lugones, 2008; Davis, 2005; hooks, 2010). Nos interesa, sin embargo, un sentido que se cuele a un lado y a otro del antagonismo que señalábamos más arriba y que entendemos, por su complejidad, que nos devela algo sobre los afectos involucrados en la experiencia del aborto. Nos interesa pensar el problema del reproductivismo más allá de la legalidad o la ilegalidad de la interrupción voluntaria del embarazo.

Sostiene Lee Edelman, teórico *queer* y crítico literario estadounidense, que hay un principio que estructura las relaciones colectivas y que hace de límite ideológico de los debates políticos. Este principio es el futurismo reproductivo, una tendencia casi inevitable a colocar la figura del Niño como beneficiario fantasmático de toda intervención sobre el presente; una invocación que clausura el universo de lo abyecto, ubicado psicoanalíticamente en el exterior constitutivo de la pulsión de muerte (Edelman, 2014). Posicionamientos ideológicos antagónicos coinciden en invocar el futuro del Niño como horizonte político y, también, como fundamento último de toda intervención. La inocencia de los niños, por un lado, y la imposibilidad de plantear una política que no priorice su centralidad constitutiva de las imágenes de futuro implica que aun en discursos pretendidamente radicales como los del aborto no se trastoque esta estructura profundamente conservadora:

Incluso quienes defienden el derecho al aborto, cuando promueven la libertad de las mujeres a controlar sus propios cuerpos por medio de la elección reproductiva, a menudo enmarcan su lucha política en una copia de la de sus enemigos antiabortistas como una “lucha por nuestros niños, por nuestras hijas y nuestros hijos” y, por tanto, como una lucha por el futuro (Edelman, 2014: 19).

¿Por qué esta preocupación por la supervivencia y el bienestar de lxs niñxs, como horizonte de un orden justo, podría representar un problema para los movimientos contrahegemónicos? De acuerdo con Edelman, la trampa que acecha de-

trás de estos discursos tan seductores y movilizantes es que se trata de un llamado a postergar las urgencias y la vitalidad de las posiciones no-reproductivistas. El Niño exige un sacrificio: pide que se renuncie a la posibilidad de fundar una política inmanentista solo guiada por la subversión y el abandono inmediato del orden heteronormal y reproductivista. Además, el Niño no es cualquier niño, en el sentido de que sus marcas raciales, sexuales y de clase coinciden con las del hombre o la mujer blanca heterosexual: Edelman lo llama el fascismo del rostro del bebé. En dos sentidos que nos interesa retomar en este texto, el futurismo reproductivo impregna las movilizaciones feministas a favor del aborto legal: la imposibilidad de pensar la viabilidad política de una estrategia de ponga la práctica del aborto en relación con el rechazo a la maternidad (legado anarcofeminista y *queer/cuir*) y, en segundo lugar, la necesidad de reintroducir un beneficiario fantasmático del orden deseado, las niñas heterorreproductivistas de la maternidad deseada. Son numerosas las consignas que ejemplifican estos límites discursivos, por nombrar algunas: “la revolución de las hijas”, la maternidad deseada y la recurrente instrumentación de una imagen que debiera provocar unánimemente horror y consenso, la niña madre. Si las derechas demuestran su adhesión a las lógicas del futurismo reproductivo a través del horror ante sexualidades no heteronormadas que anticipan la disolución de la familia tradicional y, con ella, el futuro mismo de la humanidad, las izquierdas también participan de esta fantasía constitutiva. Un ejemplo de ello es el aborto. Incluso cuando se defiende el derecho de la mujer a decidir, se reintroduce la promesa de dejarle a nuestras hijas un mundo mejor, con más derechos.

¿Argumentamos, entonces, en favor del rechazo de cualquier argumento político que juegue bajo las reglas de los principios sociales estructurantes del discurso social que se emparentan con el futurismo reproductivo? No es nuestra intención. Queremos marcar, sin embargo, dos sentidos contrapuestos. Las mujeres que nos contaron su experiencia de aborto expresan una tensión: contra la decisión del aborto, la persistencia de algo que se resiste a ser enmarcado en esa lógica; la marca de una pérdida, un dolor, otra cosa. El deseo o el llamado a justificar la decisión del aborto tiende a reponer el principio social que exige reproducir la familia heteronormal y su miembro fantasmagórico constitutivo, el Niño.

No, no tengo un lugar todavía estable donde vivir, y mi trabajo es de cuatro horas, no tengo una pareja tampoco, así que como que no... no era posible, no era posible tenerlo (Cristina, 40 años).

Y también:

Y bueno, eso y muchas cosas más que no... que no quería, pasa que... el nene más grande mío ya tiene 17, la más chica tiene 11, así que no... (Romina, 32 años).

O:

Siento que tener un hijo... lo difícil que puede llegar a ser y todas las carencias que puede llegar a pasar y más en un momento como en el que estoy, que no tengo estabilidad de nada... (Cristina, 40 años).

El momento de la maternidad aparece señalado por un tipo particular de deseo: un deseo de estabilidad y de familia que funciona como reaseguro del bienestar del niño por nacer. En ese sentido, no es el deseo materno el que humaniza el embrión, sino que lo que se rechaza es una posición materna que podría resultar insuficiente o poco ajustada a los parámetros sociales de familia o proyecto de vida. En esa clave es que afirmamos que una práctica sexual aparentemente contrarreproductiva puede engarzarse con un sentido político profundamente reproductivista. Si, en cambio, lo que se piensa como reproducción excede los límites de la crianza y la procreación –su aceptación o su rechazo– la pregunta por la producción de niños, en palabras de Wittig, “significará mucho más que el simple control de los medios materiales de dicha producción” (2006: 33).

Yo nunca tuve la intención de ser mamá. (...) Estaba segurísima, pero jamás, en ningún momento dudé o tuve el sentimiento de tenerlo. (...) Yo no tenía sentimiento, tener un bebé en esas condiciones, con que ya había un montón de problemas, un montón de cosas como que iba a vivir en un lugar que... no iba a vivir en una buena familia, te juro que eso era... no era opción tenerlo (María, 21 años).

En estos relatos, lo que aparece inmediatamente después del deseo de no ser madres es la preocupación por el bienestar de un Niño que, si bien no existe aún, es la figura central de aquel horizonte de futurismo reproductivo. De esta manera, incluso en prácticas que parecen resaltar la autonomía y agenciamiento de las mujeres sobre su propia salud sexual y reproductiva y que han sido históricamente una reivindicación de los movimientos de izquierda y feministas, aparece una concepción hegemónica que atraviesa e interpela de manera transversal a todos los movimientos políticos: que hay que cuidar y orientar las acciones presentes y futuras en pos de los niños y las niñas (específicamente, de esa idea de Niño que garantiza la fantasía de clausura simbólica de la sociedad sobre sí misma). Esta concepción permea los testimonios y aparece incesantemente en las experiencias concretas de las mujeres, que consideran que ese Niño no merece una madre que no quiera ser madre o que no pueda garantizar mínimas condiciones dignas de vida.

No es así, primero porque no está el deseo y ya partió de ahí, si vamos a traer un niño o una niña, un niño al mundo, y no hay un deseo de padres, de madres, no hay un deseo, todo lo que eso puede producir en la vida del niño es... son secuelas muy grandes, a nivel psíquico. (...) Yo no puedo traer una criatura al mundo sin poder darle los derechos básicos que tiene que tener, una obra social y una alimentación segura (Perla, 31 años).

Nos resulta necesario aclarar que nuestro repaso por experiencias individuales de aborto en feminizadas no persigue el objetivo de estimar cuán feministas fueron las prácticas de interrupción del embarazo (tarea que resulta contraria a la dirección ética de este trabajo) sino de señalar la complejidad con la que un aborto se produce ahí donde pueden apreciarse continuidades y rupturas en los regímenes

de opresión: esa intrincada zona del sujeto donde se entrecruzan, pensando con Butler (2010), dinámicas de sujeción y de subjetivación.

Entre las dinámicas de sujeción y de subjetivación es que encontramos una economía afectiva contradictoria: por un lado, las mujeres que abortaron y decidieron dar testimonio encontraron en la figura del feto un problema que resultaba obstaculizante, doloroso e incómodo, lo que motivó la decisión de un aborto e hizo posible que sea enmarcado en el plano de la decisión individual y la libertad política. Sin embargo, se produce luego un corrimiento, un trastocamiento, en el que lo que se valora es la dimensión fantasmagórica del otro (el Niño que no va a nacer) que debe ser justificada en los términos del mandato social a reproducir la especie en un sentido que toma como parte constitutiva del lazo social a la familia y a la pareja con privilegios de clase social. En esa clave es que sostuvimos que pensar el aborto implica pensar la maternidad, no solo en la dirección de impedir su romantización o de visibilizar maternidades diversas, sino en tanto que cuando se produce un aborto (que es una práctica reproductiva sometida a las lógicas imperantes de la reproducción social en un orden específico y jerarquizante) también se repone una forma particular de familia como unidad política, económica y social.

En sintonía con esa línea sostuvimos que lo que se desea en la maternidad es algo más que la decisión de procrear y criar un/a niño/a: lo que aparece es cierto deseo de un orden social, cuyo elemento más superficial remite a la dimensión figural de la familia, mientras que subyace una estructura específica de reproducción en sentido amplio. Es decir, a través de la maternidad (y el aborto como su contracara), en apariencia en el campo de la individualidad, se revelan también los sentidos que ponen a funcionar esos deseos. Se trata de una configuración que no se piensa en oposición a los sistemas de opresión, sino enredada en sus lógicas, que produce tanto espacios de sujeción como líneas de fuga: sentidos ambos que aparecen contenidos en la noción misma de interrupción. La interrupción como un acto que puede implicar tanto continuidad como ruptura e, incluso –y con mayor complejidad–, ambas.

¿Nos mueve el deseo? Libertad y sujeción en las decisiones del aborto y la maternidad

Al narrar la decisión de abortar y de no ser madres, las mujeres que relatan su experiencia de aborto, en general, se refieren al feto como una cosa (“la que tiene algo que no quiere adentro suyo soy yo, que prácticamente siento que tengo un tumor adentro mío”, nos dice Perla, por ejemplo). Sin embargo, cuando hablan de la idea de un Niño futuro para el que ellas no pueden ser buenas madres, hablan de un *alguien*, de un bebé, de un hijo, de una persona:

Yo creo que una persona que sea un hijo deseado, porque mis hijos, más allá de mi divorcio, fueron hijos deseados también, hijos buscados, ellos fueron... vinieron al mundo en una familia, y bueno, hoy las cosas por ahí no son como las esperarás, pero no quería, no quería esa vida para esa persona (Julia, 39 años).

Recurrentemente, se asocia maternidad con deseo y la idea de que para tener un hijo es necesario querer tener un hijo. El imperativo parece entonces no estar puesto solo en la idea de que hay que matinar, sino en cómo debe desarrollarse ese proceso, que debe ser deseado, con sentimiento o incluso algo hermoso o feliz:

Yo no quería tener al bebé, porque no era algo que yo haya pensado en tener un hijo, haya pensado estar en el momento, lo haya querido, me parece que tiene que haber eso como para traer a alguien... ¿no? (...) Porque no tenía las condiciones, no tenía ni siquiera el sentimiento, creo que, con eso, y para mí creo que está muy claro que si yo quiero tener un hijo quiero... tengo que primero quererlo, concebirlo de una manera muy hermosa, o sea, no me parece que esas sean las circunstancias para tener a alguien, eso primero (Rosa, 32 años).

Básicamente no hay lo principal que tiene que tener el niño que es el amor de base, nosotros ya... me enteré y no fue una noticia feliz, no, fue una noticia medio angustiante para ambos (Perla, 31 años).

A partir de estos testimonios retorna la idea de que la lógica de los derechos –en este caso, la reivindicación del derecho a acceder al aborto en contra del imperativo de una maternidad forzada– choca con otras lógicas que aparecen en los relatos de las mismas mujeres: la idea de la buena madre pone al descubierto que siguen operando regímenes de verdad y representaciones culturales que delimitan un ámbito de lo pensable en relación con la reproducción y los roles (sociales) de las mujeres-en-tanto-que-madres.

En *Aborto. La discusión maldita* (2020), Laura Klein reconstruye una escena mediática en la que varios periodistas y expertxs exponen diferentes argumentos a favor y en contra del aborto, con el debate las nociones de vida y libertad como centro. Cuando le preguntan a un grupo de mujeres que estaban presentes para contar sus propias experiencias qué pensaban en relación con lo que se estaba discutiendo, una de ellas dice “no entiendo de lo que están hablando”. La autora retoma la incredulidad de las mujeres (y la propia) para cuestionar la repetición de argumentos (muchas veces en pos de defender los derechos de las feminizadas) que no solo no dan cuenta de su propia experiencia, sino que, muchas veces, se vuelven contra ella (Klein, 2020).

En función del planteo de Klein, nos interesa dar cuenta de que las experiencias de las mujeres están insertas en un conjunto de relaciones sociales de producción y reproducción y que, por lo tanto, no pueden ser pensadas por fuera de ellas. Sin embargo, y al mismo tiempo, este trabajo busca encontrar eso que siempre sobra en la experiencia vivida, aquello que no puede ser subsumido o explicado cabalmente haciendo referencia al contexto o a las relaciones instituidas. Dice Laura Klein:

(...) al oír que al abortar no fueron –exactamente– libres, muchas mujeres se tranquilizan. ¿Qué les produce alivio? Darse cuenta de que entre lo jurídico y la vida, entre mis derechos (que dependen de otros) y mis poderes,

hay una enorme diferencia y esta “diferencia” es nada más ni nada menos que lo que soy: lo que me distingue de todos los demás a quienes soy igual en derechos (2020: 17).

¿En qué sentido queremos decir que en el deseo de abortar o materner no se es libre? Nos interesa seguir un camino que se aparta levemente de la argumentación de Klein, que sostiene la idea de que el aborto nunca implica total libertad (ya que, de poder elegir, la mayoría hubiese elegido no quedar embarazada). En cambio, queremos señalar una característica fundamentalmente política en la cuestión del deseo. En sintonía con Butler, sostenemos que:

(...) el sujeto no solo se forma en la subordinación, sino que ésta le proporciona su continuada condición de posibilidad (...) ningún sujeto puede emerger sin este vínculo formado en la dependencia, pero en el curso de su formación, ninguno puede permitirse “verlo”. Para que el sujeto pueda emerger, las formas primarias de este vínculo deben surgir y a la vez ser negadas; su surgimiento debe consistir en su negación parcial (Butler, 2010: 18).

La pregunta que encuentra Butler al seguir los pasos de esa hipótesis es: “¿cómo explotan este deseo la ley en singular y las leyes de diverso tipo de tal manera que nos rindamos a la subordinación con el fin de conservar algún sentido de ser social?” (2010: 145). En el apartado anterior señalamos algunos sentidos de esa sujeción, del mandato de maternidad hegemónica solapado en el deseo de interrumpir un embarazo. Nos interesa ahora pensar qué complejidad puede tener la instauración discursiva del deseo como la instancia por excelencia que marca la decisión en el caso del aborto. El sentido sobre el que queremos reparar es aquél que indica que, en algunas situaciones, desear la maternidad o impedirle se vincula de manera muy estrecha con el deseo de una familia heteronormal, no precarizada, blanca, etcétera. Como indican Guattari y Rolnik, “(...) el deseo tiene infinitas posibilidades de montaje. El deseo (...) como toda máquina, también puede paralizarse, bloquearse, incluso más que cualquier máquina técnica” (1996: 828).

Pensar el deseo como un montaje permite correrlo —al menos conceptualmente— de su función sacralizada: darle estatuto de verdad a un proceso contradictorio, hacer sentido sobre una práctica que aparece siempre tensionada por sus diversas significaciones sociales y representaciones subjetivas. Se trata de encontrar en el deseo el espacio donde, según Deutscher (2019), se juegan los *efectos de poder* de la razón reproductiva que produce sujetos de la procreación, sujetos femeninos (madres) que son responsables del futuro y que, muchas veces, como es en el caso del aborto, son acusadas de obstaculizar el futuro social.

En ese sentido es que decimos que la procreación (y más en general, la reproducción) constituye un régimen de visibilidad e invisibilidad, que al tiempo que construye una sujeta reproductiva niega otras subjetividades que no son entendidas como tales. En esas subjetividades que no pueden desear la maternidad (precarizadas, mujeres solas, racializadas) la decisión se desdibuja como clave de lectura. Desear la maternidad o hacer legítimo el deseo de un aborto suele revelar-

se en los mismos términos en los que socialmente se produce una idea particular de sujeto del futuro: un hijo o hija deseada, una familia estable, un orden social sin conflicto. En cambio, pensamos que podría resultar políticamente movilizante que los feminismos contrahegemónicos se reconcilien con la dimensión ontológica y lógica del deseo, ya que la idea de un deseo sin fisuras, inapelable, instancia última de verdad, nos arroja a una posición subjetiva que se emparenta con las lógicas del neoliberalismo totalitario: el sueño de un orden social sin contradicciones, idéntico a sí mismo, libre de los antagonismos constitutivos de las relaciones políticas y sociales.

En contextos signados por la precariedad neoliberal, el deseo que hace posible cierta sensación de certidumbre es el de una normatividad utópica presentada en los términos de la conyugalidad y la familia. Como señala Berlant, en ese “dominio poroso del atomismo empresarial hiperexplotador que ha sido denominado, diversamente, globalización, soberanía liberal, capitalismo tardío, posfordismo o neoliberalismo” emerge “un sentimiento de normalidad aspiracional, el deseo de sentirse normal y de sentir la normalidad como un terreno de vida confiable, una vida que no tiene que ser permanentemente reinventada” (Berlant, 2011: s/p). Ese sentirse normal no se produce en relación con otros precarizados o empobrecidos del neoliberalismo. Por el contrario, se expresa como “soluciones individuales a problemas sistémicos” (Beck, citado en Berlant, 2011: s/p). Se trata de una proyección defensiva (ante la crisis de la precariedad capitalista y ontológica) que se produce en clave transclasista, que borra o desplaza lo que aparece como un obstáculo al deseo de encarnar la norma: quienes negocian subjetivamente su permanencia afectiva en el régimen neoliberal lo hacen a costa de afirmarse sobre un olvido, un olvido que remite a las condiciones estructurales de su posición social. No requiere, sino que incluso repele, un sentimiento ligado a una forma específica de vida: “proponer el juego, el riesgo y, por encima de todo, la autorrepetición, en proximidad a cualesquiera objetos/escenas que estén disponibles o sean convenientes, la voluntad de sentir ese sentimiento, otra vez se convierte en el primer orden del deseo” (Berlant, 2011: s/p).

¿Es posible indagar en algún tipo de resistencia al régimen de normatividad utópica neoliberal o, en los términos anteriormente planteados, a la sujeción que produce el deseo en tanto deseo de una maternidad que se pretende libre y sin conflictos? En esta línea, decimos con Preciado que es posible pensar las prácticas sexuales (el aborto es una de ellas) no en el marco de la búsqueda de la libertad o la emancipación, sino en la de una salida: “salir” de un régimen de la diferencia sexual, lo que no significa convertirse inmediatamente en libre” (Preciado, 2020: 28). ¿En qué sentido no aspiramos a ser libres? En primer lugar, nos interesa señalar que salir del régimen de la diferencia sexual (régimen que estructura el deseo de maternidad y su anverso, interrumpir un embarazo) implica someterse subjetivamente a violencias materiales y simbólicas. Pensemos en cuán costoso resultaría políticamente, por ejemplo, para el movimiento feminista, cuestionar la maternidad conceptualizándola como forzada y obligatoria por la vigencia de los regímenes de opresión en lugar de centrar el debate en la importancia de respetar los

derechos y deseos individuales de las mujeres y feminizadas. En segundo lugar, es bajo la figura de las libertades que el capitalismo neoliberal pone a funcionar una forma particular de gobierno de las conductas: como ha señalado un amplio conjunto de teóricos del capitalismo en su momento actual, las dinámicas de opresión se entrelazan con posicionamientos subjetivos ligados a la autoempresarialidad, la autovigilancia y el autocontrol. Por último, como señalamos más arriba, en la idea de que se es libre en tanto hay identidad entre sujeto y deseo se repone cierta fantasía social ligada a una subjetividad no contradictoria y, en última instancia, un orden político a su semejanza.

Conclusiones

Una pregunta se nos presenta como efecto de lectura de este texto: ¿es pensable un afuera de las artimañas del reproductivismo heterosexual? O, dicho de otra manera, ¿hay luchas imaginables sin horizontes emancipatorios? Son inquietudes, por supuesto, que desbordan las posibilidades de este artículo. Sin embargo, sí nos interesa señalar que, si bien nuestra argumentación se dirige a pensar las desventajas de las retóricas de la libertad o la emancipación, creemos que sigue siendo necesario construir una salida. Se trata, quizás, de una búsqueda activa de espacios en los cuales las negociaciones y las prácticas posibles en los marcos de los discursos imperantes no descuiden su vital elemento crítico.

En ese sentido es que creemos en la urgencia de construir una cartografía de las resistencias capaz de identificar de qué manera nuestras lógicas se entraman con el avance, muchas veces inasibles, de otras lógicas (neoliberales, racistas, mujeriegos, entre otras). Recuperar el legado de aquellas que nos advirtieron que no hay feminismo posible sin antirracismo, sin anticapitalismo y sin anticolonialismo. En una imitación de ese gesto es que decidimos volver sobre los testimonios de mujeres feminizadas que abortan, con la convicción de que un movimiento no puede apuntar a jerarquizar los afectos legítimos e ilegítimos ni a reinscribir sentimentalidades hegemónicas, ya que estas dinámicas de construcción política pueden contribuir a la proliferación de espacios de profunda soledad y aislamiento. Estos espacios, como bien señala la crítica anticapitalista, son terreno fértil para los reaccionarios, supremacistas, blancos, antipopulares, masculinistas, entre otros.

En sintonía con esa marca es que también creemos que una lucha que entre efectivamente en oposición con las racionalidades neoliberales no debería construir una imagen totalizante de buena feminista, orientada a negar la pregnancy y perdurabilidad de una economía de afectos que la antecede y la conforma. Y esto es especialmente así porque esa imagen pareciera tender a fortalecer a quienes se encuentran en posiciones de referencia y visibilidad, y a desplazar a aquellas otras que ocupan lugares menos favorecidos o más contradictorios con la tendencia reprofuturista del movimiento: un mapa de sentimientos hecho a imagen y semejanza de las dominantes. Por el contrario, sentimos que sigue siendo necesario pensar y actualizar otra relacionalidad (no identitaria, antinormativa, desjerarquizante). Un legado que, sin prometer un futuro, nos permita habitar el complejo mundo de la experiencia y narrarlo (y transmitirlo) inacabadamente.

Referencias

1. Resultados de esta investigación han sido publicados en Tiseyra *et al.* (2022).
2. En líneas generales, se trató mayoritariamente de mecanismos informales de acceso a información y derechos.
3. El sentido en el que evocamos la idea de precariedad no responde de manera estricta a indicadores ligados a la equidad, la justicia social o la inseguridad económica o social, sino también a las economías afectivas que trastocan la experiencia subjetiva en el capitalismo neoliberal. Nos referimos entonces también a la necesidad de realizar ajustes calculables en nuestras vidas como condición de posibilidad para la existencia en el orden social hegemónico.
4. Con raza nos referimos de manera ampliada a la posición periférica de nuestros países en relación con el centro capitalista. La racialización, en esa clave, aparece ligada a la historia del capitalismo colonial y sus efectos simbólicos y materiales.

Bibliografía

- Agamben, G. (2015) *Lo que queda de Auschwitz. El archivo y el testigo*. Homo Sacer III. Valencia, España: Pre-textos.
- Berlant, L. (2011). *El corazón de la nación: ensayos sobre política y sentimentalismo*. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Butler, J. (2015). *Mecanismos psíquicos del poder: teorías sobre la sujeción*. Madrid, España: Ediciones Cátedra.
- Davis, Á. (2005). *Mujeres, Raza y Clase*. Madrid, España: Editorial Akal.
- Deutscher, P. (2019). *Crítica de la razón reproductiva. Los futuros de Foucault*. Buenos Aires, Argentina: Eterna Cadencia.
- Edelman, L. (2014). *No al Futuro, la teoría queer y la pulsión de muerte*. Barcelona, España: Egales.
- Falquet, J. (2017). *Pax neoliberalia: perspectivas feministas sobre (la reorganización de) la violencia contra las mujeres*. Buenos Aires, Argentina: Madreselva.
- Firestone, S. (1976). *La dialéctica del sexo. En defensa de la revolución feminista*. Barcelona, España: Editorial Kairós.
- Foucault, M. (2010). *Nietzsche, Freud, Marx*. Buenos Aires, Argentina: Anagrama/Página 12.
- Guattari, F. y Rolnik, S. (1996). *Micropolítica. Cartografías del deseo*. Madrid, España: Traficantes de sueños.
- Guillaumin, C. (1978). Pratique du pouvoir et idée de Nature. L'appropriation des femmes. *Questions Féministes*, 2, 5-30.
- Haraway, D. (1999). Las promesas de los monstruos: Una política regeneradora para otros inapropiados/bles. *Política y Sociedad*, 30, 121-163.
- Hester, H. (2018). *Xenofeminismo: tecnologías de género y políticas de reproducción*. Buenos Aires, Argentina: Caja Negra.
- hooks, b. (2010). *Otras inapropiables. Feminismos desde las fronteras*. Madrid, España: Traficantes de Sueños.
- Klein, L. (2020). *Aborto. La discusión maldita*. Rosario, Argentina: Facultad Libre.
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género: hacia un feminismo decolonial. En W. Mignolo (Comp.), *Género y decolonialidad* (pp. 13-54). Buenos Aires, Argentina: Ediciones del signo.
- Preciado, P. (2014). Mear/Cagar, Masculino/Femenino. *Parole de queer*, 2. <https://paroledequeer.blogspot.com/2013/09/beatrizpreciado.html>
- Preciado, P. (2020). *Yo soy el monstruo que os habla. Informe para una academia de psicoanalistas*. Buenos Aires, Argentina: Anagrama.
- Rich, A. (2019). *Nacemos de Mujer. La maternidad como experiencia e institución*. Madrid, España: Traficantes de sueños.
- Tabet, P. (2022). *Los dedos cortados. Feminismo materialista y división sexual del trabajo*. Buenos Aires, Argentina: Madreselva.
- Tiseyra, M. V.; Vila Ortiz, M.; Romero, M.; Abalos, E. y Ramos, S. (2022). Barreras de acceso al aborto legal en el sistema público de salud de dos jurisdicciones de Argentina: Rosario y Ciudad Autónoma de

Buenos Aires, 2019-2020. *Salud Colectiva*, 18, e4059.

Wittig, M. (2006). *El pensamiento heterosexual y otros ensayos*. Barcelona, España: Egales.

Recibido: 14/09/2023. Aceptado: 05/08/2024.

Mercedes Vila Ortiz y Fiorella Guaglianone, "¿Puede el aborto ser una práctica reproductivista? Tensiones entre reproductivismo y emancipación en algunos relatos de interrupciones de embarazos". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 29, número 49, enero-junio 2025, pp. 39-54.

temas Y debates

**temas
y debates**

La política exterior argentina hacia Medio Oriente y el Norte de África durante el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023)

Argentine Foreign Policy Towards the Middle East and North Africa During the Government of Alberto Fernández (2019-2023)

Ornela Fabani

Ornela Fabani es doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

E-mail: ornela_fabani@hotmail.com

resumen

El objetivo del trabajo es analizar las características de la política exterior argentina hacia la región de Medio Oriente y el Norte de África durante el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023). La hipótesis guía sostiene que la política exterior argentina hacia la región se caracteriza, en primer lugar, por presentarse como apocada, reactiva, de bajo perfil, y escasamente propositiva, lo cual se asocia con el rol marginal que este espacio ocupa dentro de la agenda externa argentina. En segunda instancia, por encontrarse fuertemente concentrada en los vínculos con las monarquías del Golfo, únicos actores con los cuales se evidencia cierto dinamismo en el vínculo. Por último, el accionar externo hacia la región, que se vio fuertemente opacado por la pandemia, se encuentra permeado por la búsqueda de incrementar el volumen de intercambio comercial y de receptor inversiones, así como también financiamiento externo. Todo ello en una instancia en la cual Argentina ha tenido que lidiar con una fuerte crisis económica, así como también con la problemática de la deuda. En lo que respecta al diseño metodológico, el trabajo se sustenta en un diseño cualitativo, fundado en la recolección y el análisis de datos tanto en fuentes primarias como secundarias.

palabras clave

política exterior / Argentina / Medio Oriente y norte de África / condicionantes internos y externos

summary

The objective of the work is to analyze the characteristics of Argentine foreign policy towards the Middle East and North Africa region during the government of Alberto Fernández (2019-2023). While the guiding hypothesis holds that: Argentina's foreign policy towards the region is characterized, first of all, by presenting itself as timid, reactive, low-profile, and scarcely proactive, which is associated with the marginal role that this space occupies within the Argentine foreign policy agenda. Secondly, it is strongly concentrated in ties with the Gulf monarchies, the only actors with whom there is evidence of a certain dynamism in the relationship. Finally, external action towards the region, which was strongly overshadowed by the pandemic, is permeated by the search to increase the volume of commercial exchange and receive investments, as well as external financing. This in an instance in which Argentina has had to deal with a strong economic crisis, as well as with the debt problem. Regarding the methodological design, the work rests on a qualitative design, based on the collection and analysis of data from both primary and secondary sources.

keywords

foreign policy / Argentina / Middle East and North Africa / internal and external determinants

Introducción

A través del tiempo Medio Oriente y el norte de África han detentado un rol marginal dentro de la agenda de relacionamiento externo argentina. Por su parte, la administración de Alberto Fernández lejos ha estado de convertirse en una excepción en virtud del lugar y la atención que le ha concedido a este espacio. Particularmente en una instancia en la que el país ha tenido que hacer frente a problemáticas acuciantes en el plano interno –léase endeudamiento externo, inflación, recesión, pobreza–, así como también dar respuesta a un fuerte condicionante externo, como es el caso de la pandemia de COVID-19 y la consiguiente crisis sanitaria que desató, que han requerido plena atención del gobierno nacional.

Ahora bien, pese a que la política exterior argentina hacia el espacio de referencia se ha visto opacada por los condicionantes internos y externos, se entiende que resulta vital profundizar en el estudio de las características que presenta en función de la relevancia geoestratégica que detenta esta región, sus enormes recursos hidrocarbúricos, así como de la importancia que detentan las comunidades árabe y judía que residen en nuestro país.

Dicho esto, la pregunta problema que orienta este trabajo de investigación es: ¿qué características presenta la política exterior argentina hacia la región de Medio Oriente y el norte de África a lo largo del gobierno de Alberto Fernández? En tanto, el objetivo general del trabajo reside en analizar las características que presenta la política exterior argentina hacia la región de Medio Oriente y el norte de África a lo largo de dicho gobierno. La hipótesis guía sostiene que la política exterior argentina hacia la región de Medio Oriente y el norte de África durante el gobierno de Alberto Fernández se caracteriza, en primer lugar, por presentarse como apocada, reactiva, de bajo perfil y escasamente propositiva, lo cual se asocia con el rol marginal que este espacio ocupa dentro de la agenda externa de nuestro país. En segunda instancia, por encontrarse fuertemente concentrada en los vínculos con las monarquías del Golfo, únicos actores con los cuales se evidencia cierto dinamismo en el vínculo. Por último, el accionar externo hacia la región, que se vio fuertemente opacado por la pandemia, se encuentra permeado por la búsqueda de incrementar el volumen de intercambio comercial y receptor inversiones, así como también financiamiento externo. Ello en una instancia en la cual Argentina ha tenido que lidiar con una fuerte crisis económica, así como también con la problemática de la deuda.

Dicho esto, por política exterior se entiende una política pública que se proyecta en un conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de un Estado, en respuesta a ciertas demandas y determinantes internos tanto como externos, adoptadas ya sea para transformar o preservar las condiciones del contexto internacional, con el fin de promover los intereses y valores del Estado en el sistema internacional (Perina, 1988: 13).

Ahora bien, entre los condicionantes internos, o determinantes internos, en términos de Perina (1988), que impactan sobre la política exterior argentina hacia la región de Medio Oriente, como ya se adelantó, se destacan la crisis económica y el endeudamiento externo, mientras que, entre los condicionantes externos, so-

bresale la pandemia de COVID-19. Por pandemia, entendemos la diseminación mundial de una nueva enfermedad (OMS, 2010).

Lo cierto es que, una vez atravesado el período más álgido de la crisis sanitaria, que se asocia a un problema de salud, o a una probabilidad de riesgo para la salud, con una incidencia o letalidad mayor de lo normal (Lamata Cotanda, 2006: 401), la Argentina se acercó a la región para brindar no solo asistencia sanitaria sino también ayuda humanitaria frente a desastres naturales y conflictos bélicos acaecidos en la zona.

Conforme con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la asistencia sanitaria incluye todos los bienes y servicios puestos a disposición para promover la salud de las personas, entre los cuales se encuentran intervenciones preventivas, curativas y rehabilitadoras, dirigidas tanto a personas como a la generalidad de la población de un país (Aguirre, s/f). En este caso, y como se verá a continuación, Argentina proveyó de vacunas a Egipto.

En lo que respecta a la ayuda humanitaria, Hardcastle y Chua la asocian con la entrega de bienes y de materiales necesarios para operaciones de socorro en caso de desastre natural (...) terremotos, inundaciones, tornados, tifones, ciclones, aludes, huracanes, erupciones volcánicas, sequías e incendios. La asistencia en estos casos suele consistir en alimentos, ropa, medicamentos, refugios temporales y equipos para hospitales (1998: 635-636).

En tanto, Piella la define como “la prestación de ayuda de emergencia a las víctimas de desastres y conflictos mediante la provisión de bienes y servicios esenciales” (2012: 87). Al respecto, no puede dejar de mencionarse la ayuda brindada por Buenos Aires a Siria y Turquía tras el terremoto que afectó ambos países a principios de 2022, así como también el envío de toneladas de ayuda humanitaria a la región tras el inicio de un nuevo capítulo en la disputa entre palestinos e israelíes, un conflicto frente al cual la Argentina históricamente se ha inclinado por la equidistancia. En este sentido, pensar en términos de equidistancia supone pensar en la búsqueda de equilibrar cualquier desnivel en el trato igualitario hacia las partes en el conflicto (Méndez, 2009).

En lo que hace al diseño metodológico escogido para conducir este trabajo, se opta por un diseño cualitativo, que se sustenta en la recolección y el análisis de datos tanto en fuentes primarias como secundarias. Entre las primeras se cuentan discursos y declaraciones de altos funcionarios argentinos, comunicados de prensa de la Cancillería argentina y una entrevista semiestructurada. En tanto, entre las fuentes secundarias sobresalen libros y publicaciones editados por autores nacionales y extranjeros, así como artículos de prensa nacional e internacional. En otro orden, las técnicas de recolección y análisis de datos empleadas son la observación de datos o documental, el análisis documental y de contenidos.

Finalmente, el trabajo se encuentra estructurado en introducción, cinco apartados y conclusión. El primer apartado versa sobre el arribo de Fernández al poder y los primeros gestos hacia la región. El segundo refiere al vínculo entre el gobierno

argentino y las monarquías del Golfo. El tercero atiende al posicionamiento de Buenos Aires frente al conflicto palestino-israelí. El cuarto se enfoca en el otorgamiento de asistencia sanitaria y ayuda humanitaria a la región. Finalmente, el quinto da cuenta de la aproximación a los actores del norte de África durante el período de referencia.

El arribo de Alberto Fernández al poder y su visita al Estado de Israel

Alberto Fernández asumió como presidente de los argentinos el 10 de diciembre de 2019 y, ya en su discurso ante el Congreso de la Nación, destacó que las tasas de inflación y desocupación eran las más altas en décadas. A lo que agregó que la deuda pública en relación con el PBI estaba en su peor momento desde el año 2004. Entonces, para no dejar lugar a dudas en términos de responsabilidades señaló: “Quiero que todos comprendamos que el Gobierno que acaba de terminar su mandato ha dejado al país en una situación de virtual *default*” (Discurso de asunción presidencial de Alberto Fernández ante el Congreso de la Nación Argentina, 2019).

En esta misma dirección, Fernández sostuvo que Argentina se encontraba endeudada, lo que desechaba “cualquier posibilidad de desarrollo” y convertía “al país en rehén de los mercados financieros internacionales” (Discurso de asunción presidencial de Alberto Fernández ante el Congreso de la Nación Argentina, 2019), lo cual puso sobre el tapete lo que se convertiría en uno de grandes condicionantes de la política exterior argentina.

En este marco, el presidente electo dio pistas de la labor que debería asumir la Cancillería bajo el nuevo gobierno: “conquistar nuevos mercados; motorizar exportaciones; generar una activa promoción productiva de inversiones extranjeras, que contribuyan a modificar procesos tecnológicos y a generar empleo” (Discurso de asunción presidencial de Alberto Fernández ante el Congreso de la Nación Argentina, 2019).

Apenas días después, en un discurso que el canciller Felipe Solá brindó frente a los miembros del Servicio Exterior de la Nación, el funcionario advirtió sobre la profunda crisis que atravesaba el país, para luego afirmar que “nuestro país debe renacer económicamente y como Cancillería somos parte de ese cometido” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2019). Bajo el nuevo gobierno, la Cancillería volvió a ser el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto, y se convirtió, una vez más, en la dependencia que se ocuparía de todo lo relativo al comercio externo del país.

Ahora bien, es en virtud de las problemáticas acuciantes hasta aquí señaladas – crisis económica y endeudamiento externo– que, apenas asumido el nuevo gobierno, la acción externa argentina pasó a focalizarse en dar respuesta a estos asuntos. En palabras de Solá, “el ritmo de las relaciones iniciales con el mundo estará dado por el ritmo de la negociación por el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI)” (Cayón, 02/12/2019).

Lo cierto es que, en el marco de este escenario, los vínculos con una región tan distante, desde un punto de vista geográfico, pero también político, cultural y

religioso, como es el caso de Medio Oriente y el norte de África, no tuvieron un lugar de privilegio. Sin ir más lejos, un indicador que expone lo acotadas que han resultado estas relaciones son las giras y visitas de alto nivel efectuadas durante el gobierno de Fernández. En este sentido, el presidente solo visitó el Estado de Israel en 2020, mientras el canciller Cafiero visitó Emiratos Árabes Unidos en 2021, Arabia Saudita en 2022 y Turquía en 2023.

Por su parte, su correligionaria, Cristina Fernández, durante su segunda gestión, realizó una gira que la llevó a Kuwait, Qatar y Turquía en 2011. Luego, protagonizó la primera visita de un jefe de Estado argentino a Emiratos Árabes Unidos (EAU) en 2013. Ello sin mencionar que el vicepresidente visitó Qatar en 2012 y el canciller argentino arribó a Dubai en 2014. Estas visitas dan muestras de una política exterior más activa hacia la zona, que también se tradujo en la reapertura de la Oficina de la Liga Árabe en el país, la participación argentina en la Conferencia de Donantes para Palestina, la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del ASPA que tuvo lugar en Buenos Aires, la Apertura de Oficina de Representación Argentina en Ramallah, el envío de cascos blancos a Palestina y la participación de argentina en la Cumbre para la Reconstrucción de Gaza, e inclusive en el reconocimiento argentino del Estado Palestino.¹

Ahora, en relación con el gobierno de Alberto Fernández, algo que llama la atención es que el presidente haya escogido Israel como primer destino a visitar en el exterior. Ello en virtud de que no solo se trata de un país que no pertenece a nuestra región –si se considera que la mayoría de los presidentes que llegaron al poder en Argentina tras la reinstauración de la democracia visitaron países americanos, incluso países limítrofes– sino de un actor que pertenece a un espacio que ocupa un lugar marginal dentro de nuestra agenda de relacionamiento externo. Todavía más, esta visita resultó inesperada a raíz de la aproximación que, en un marco de equidistancia, su correligionaria, Cristina Fernández, había protagonizado durante sus mandatos con la contraparte palestina.²

Esta decisión debe ser comprendida como un gesto político, por elevación, hacia los Estados Unidos, particularmente en el marco de las negociaciones de Buenos Aires con el FMI. Al respecto, cabe destacar que el arribo de Fernández a Israel suscitó el descontento de la comunidad árabe local. Más aún, la representación palestina en Argentina realizó una solicitud formal a la Cancillería para que compensase dicho accionar con una visita al territorio que administra la Autoridad Nacional Palestina (ANP). Se trata de una solicitud que, de cualquier forma, no se atendió (Fabani, 2021).

Para cerrar este punto, cabe agregar que, durante su visita a Jerusalén, Fernández llamó a la “convivencia pacífica” entre Israel y Palestina. En sus redes sociales, se posicionó frente a la disputa que enfrenta a ambos pueblos, respaldando la tradicional posición argentina en favor de solución de dos Estados, al señalar: “Nuestro país siempre ha reconocido, por convicción y por respeto a las decisiones de Naciones Unidas, la existencia de los dos Estados y siempre propició la convivencia pacífica entre ambos [pueblos]” (*Página/12*, 13/05/2021).

Retracción y posterior recuperación del vínculo con las monarquías del Golfo

En lo que respecta al vínculo con las monarquías del Golfo, entre ellas Argentina detenta relaciones más próximas con Arabia Saudita, EAU, Qatar y Kuwait, actores que, desde el segundo gobierno del Frente Para la Victoria (FPV), se han convertido en los países de Medio Oriente y el norte de África con los cuales Buenos Aires mantiene un vínculo más próximo.

En esta misma dirección, en una entrevista, Guillermo Nicolas³, exdirector de la Dirección de África del norte y Medio Oriente de la Cancillería argentina, señaló que la política exterior de la administración de Alberto Fernández hacia la región “se enfocó especialmente en el Golfo y Arabia Saudita”. A lo que agregó que

la gran mayoría de los contactos que hubo con países de Medio Oriente a alto nivel fueron con funcionarios de esos países. No quita que no tengamos por supuesto contactos o muy buenas relaciones con otros Estados. Por ejemplo, el norte de África, pero en general el foco y el objetivo se ha puesto en esa región.

En lo que respecta al elemento último que traccionó estos vínculos, claramente predomina el factor económico. De hecho, en línea de continuidad con los gobiernos de Cristina Fernández, pero también con la administración Macri, la gestión de Alberto Fernández se acercó a estos actores en el marco de una búsqueda de hacer negocios.

Es precisamente la necesidad de incrementar el volumen de intercambio comercial, de receptor inversiones y hacerse de financiamiento externo aquello que llevó a nuestro país a mantenerse al margen de la disputa que se gestó con Qatar en 2017, luego de que Arabia Saudita, Bahrein y EAU, entre otros países, decidiesen aplicar un bloqueo sobre el emirato.

Respecto de esta situación, la posición de Argentina giró en torno a la necesidad de resolver este problema por la vía diplomática y de conformidad con el Derecho Internacional y los principios de los Derechos Humanos. En este sentido, el entonces embajador de Argentina en Qatar, Carlos Hernández, sostuvo que el país tenía buenas relaciones con todas las partes y, previo a la finalización de esta crisis, en enero de 2021, manifestó el deseo argentino de que el desencuentro entre ellas se solucionase lo antes posible y de manera pacífica (*The Peninsula Qatar*, 05/10/ 2018).

Hecha esta pequeña introducción, tras la llegada al poder del nuevo gobierno, las relaciones con Arabia Saudita, EAU, Kuwait y Qatar se iniciaron de forma alentadora. Tal es así que, a poco de asumir el gobierno de Fernández, se sumó a estos actores a un plan para impulsar las exportaciones argentinas, que perseguía, fundamentalmente, incrementar el ingreso de divisa extranjera al país. Aún más, por entonces se dio a conocer una inversión por parte de un fondo emiratí que proyectaba construir tres hoteles en la Argentina (Fabani, 2021). No obstante, con el inicio de la pandemia, se resintieron los vínculos no solo con las monarquías del Golfo sino con el conjunto de los países de Medio Oriente y el norte de África.

En efecto, con el devenir de la pandemia, Buenos Aires apostó por sostener vínculos y una diplomacia activa con aquellos Estados que estuviesen en condiciones

de ayudar ya sea a resolver la problemática de la deuda o a obtener las vacunas requeridas para poder afrontar la extremadamente compleja situación sanitaria que a la Argentina, como a tantos otros países, le tocó atravesar (Fabani, 2022).

En palabras del canciller Cafiero, durante los primeros años de la nueva gestión “la política exterior estuvo volcada a la situación de emergencia producto de la pandemia, hubo que repatriar a 205 mil argentinos varados. Argentina trabajó activamente en una diplomacia de vacunas extremadamente pragmática y realista en el extranjero” (Porto, 02/01/2022).

En esta dirección, Guillermo Nicolás⁴ señaló que la pandemia demoró los contactos del recientemente asumido gobierno con Medio Oriente y el norte de África. Ello en virtud de que, conforme con el funcionario, a la hora de retomar la agenda externa, poner en marcha los vínculos con la región no resultó una prioridad para la Argentina.

De allí que los contactos con los actores que forman parte de la región recién se reanudasen superada la fase más crítica de la crisis sanitaria, más específicamente a partir del segundo semestre de 2021. En lo que atañe particularmente a las monarquías del Golfo, con el objetivo de explorar nuevas oportunidades de comercio e inversiones, en octubre de 2021, el canciller Cafiero se reunió con el príncipe Faisal Bin Farhan Al Saud, ministro de Relaciones Exteriores de Arabia Saudita, en los márgenes de una Cumbre del G20 en Roma. Cabe recordar que, entonces, el documento final de la Cumbre incorporó dos demandas de Argentina que contaron con el respaldo saudí, una recomendación al FMI de continuar el análisis de su política de sobrecargos con los países que tomaron deuda con el organismo, así como también el proyecto que apuntaba a la creación de un Fondo de Resiliencia y Sostenibilidad para brindar financiación “asequible a largo plazo” a los países de ingresos medios y bajos.⁵

Poco después, en el mes de noviembre, el canciller Cafiero dio la bienvenida a la Argentina a su par de Arabia Saudita, en la que se convertiría en la visita de mayor nivel proveniente del Golfo que tuvo lugar durante el gobierno de Fernández (Fabani, 2022). En dicho encuentro, las partes manifestaron la importancia de explorar nuevas oportunidades de comercio e inversiones y analizaron iniciativas de cooperación en tecnología y economía del conocimiento (industria *software* y biotecnología). Además, destacaron la relevancia de continuar impulsando la cooperación nuclear, un ámbito en el cual ambos países poseen una amplia trayectoria de trabajo conjunto que ha cristalizado tanto en la firma de acuerdos como en la conformación, en 2015, de INVANIA, una empresa que apunta al desarrollo nuclear sobre la base de la *expertise* argentina.⁶

En el primer trimestre de 2022, medios nacionales dieron a conocer que el presidente Fernández visitaría el Golfo, más específicamente EAU y Arabia Saudita, en el mes de marzo. Lo cierto es que, con el avance de la guerra en Ucrania, y frente al tratamiento parlamentario del acuerdo que el gobierno rubricó con el FMI, el viaje no se concretó. Ahora, no solo Fernández no arribó a EAU –en su lugar viajó el canciller Cafiero–, sino que la visita prevista a Arabia Saudita finalmente se suspendió.

Tal como expresaba un comunicado de prensa de la Cancillería argentina, la visita a Emiratos apuntaba a

diversificar el intercambio con la región, actualmente concentrado en productos primarios, como así también potenciar las exportaciones y posicionar a nuestro país como actor relevante en el área de la transición energética, la ciencia del espacio, la biotecnología y la tecnología de la información y la comunicación (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Información para la prensa N° 141/22).

Al respecto, es menester señalar que, históricamente, el intercambio comercial con los países de Medio Oriente y el norte de África se ha concentrado en productos primarios, grasas, aceites, cereales, carnes, oleaginosas. Por su parte, las exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial a dichos países son aún escasas. En este rubro, así como en servicios basados en el conocimiento, el gobierno detectaba que existía una ventana de oportunidades para elevar el volumen de intercambio con las monarquías del Golfo.

En este sentido, el ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación, Daniel Filmus, quien fue parte de la comitiva que visitó el país del Golfo, señaló

Se trata de economías basadas en la producción de combustibles fósiles en un contexto global de políticas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. (...) La promoción de tecnologías y productos relacionados con la transición energética (hidrógeno, litio, nuclear, eólica) es la respuesta (...) y nuestro país cuenta con desarrollos en evolución en estas áreas que requieren de asociaciones para consolidar su avance, acelerar su evolución y escalar su producción (Filmus, 14/03/2022).

A lo que agregó:

Para estos países también resulta relevante avanzar en la sustitución de importaciones alimentarias, de allí que las tecnologías de punta de manejo agrícola, la biotecnología para el desarrollo de semillas de cultivos resistentes al estrés hídrico y al desarrollo ganadero, son segmentos de actividades donde podemos aportar algo útil (Filmus, 14/03/2022).

Por último, mencionó:

Las tecnologías aeroespaciales, satelitales, aeronáuticas han pasado a ser áreas de intensa actividad e interés regional a partir de sus agencias espaciales, líneas aéreas de bandera, control del tráfico aéreo, necesidades de seguridad y monitoreo del territorio, etc., siendo Argentina de los pocos países que cuentan con competitivos logros en materia espacial (Filmus, 14/03/2022).

En lo que respecta a la visita a Arabia Saudita, a pesar de que estaba previsto que la gira por el Golfo se cerrase en el Reino, a último momento las reuniones en Riad se suspendieron, por alegarse problemas de agenda. Lo cierto es que, de acuerdo

con fuentes de Cancillería, el factor último que permite comprender por qué se descartó efectuar dicho viaje, que ya se encontraba programado, se asocia con las violaciones a los Derechos Humanos perpetradas en el Reino. En tanto, apenas días antes, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos había condenado una ejecución colectiva en Arabia Saudita. A raíz de lo expuesto, el gobierno argentino habría optado por poner en pausa una visita que, de haberse concretado, podría haber supuesto duras críticas. Particularmente, si se atiende a que, en 2022, y por primera vez, la Argentina presidió el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de las Naciones Unidas.

Al respecto, esta decisión del gobierno argentino causó sorpresa pues, usualmente, la Argentina se ha guiado por el pragmatismo a la hora de vincularse con las monarquías del Golfo (Fabani, 2015). En este sentido, pese al lugar que se le ha asignado a la problemática de los Derechos Humanos, convertida en uno de los ejes estructurantes de la agenda política –durante los gobiernos del FPV, pero también bajo la administración de Cambiemos–, en líneas generales Argentina no ha promovido el compromiso con dicho asunto al procurar profundizar sus vínculos con los países del Golfo.

En esta misma dirección, a pesar de que en su discurso de asunción presidencial el presidente Alberto Fernández enarboló la bandera de los Derechos Humanos, definidos, asimismo, como uno de los pilares centrales de la política exterior del canciller Cafiero⁷, Buenos Aires no se solidarizó, por ejemplo, con el pueblo de Yemen que, por años, ha sufrido no solo la intromisión en sus asuntos internos sino también el ataque de una coalición liderada por Riad. Ello aún a pesar de que, de acuerdo con informes de Naciones Unidas, dicha coalición habría cometido violaciones a los Derechos Humanos que podrían constituir crímenes de guerra (Naciones Unidas, 2021).

Como contrapartida, cuando en enero de 2022 EAU sufrió ataques sobre su infraestructura como represalia a su accionar en Yemen, que se atribuyeron los Huthies, el gobierno argentino expresó su condena a los ataques y manifestó su solidaridad con el pueblo y el gobierno de Emiratos, con una exhortación al cese inmediato de la violencia (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 034/22). En este sentido, la posición argentina se encontró atada a la búsqueda de evitar dañar el vínculo con actores desde los cuales se pretende atraer inversiones y con los cuales se apuesta a incrementar el volumen de intercambio.

Ahora bien, el viaje que no se consustanció en marzo finalmente tuvo lugar en el mes de noviembre, cuando el canciller Cafiero finalmente desembarcó en Riad. Dicha visita revistió relevancia por ser la primera que realizó un canciller argentino al reino desde 2014. Además, en el marco de la visita, se llevó a cabo la VII Reunión de la Comisión Mixta Argentina-Arabia Saudita que, una vez más, buscó diversificar las ventas al exterior y promover inversiones.

Los vínculos con este actor, fruto del intenso trabajo desarrollado no solo por la Cancillería argentina sino también por el Ministerio de Economía para traccionar la relación bilateral y conseguir financiamiento externo, a mediados de abril

de 2023, continuaron con la obtención de un préstamo por US\$500 millones del Fondo Saudí para el Desarrollo. Con la firma del préstamo, el gobierno pretendió tener acceso a nuevos fondos en dólares para apoyar las reservas del Banco Central, durante un año electoral y en respuesta a la sequía histórica que tuvo un fuerte impacto sobre el complejo sojero, principal generador de divisas del país (Melo, 16/04/2023). Según información brindada por medios de prensa, el préstamo tenía por fin financiar proyectos de infraestructura. Más específicamente, los fondos se destinarían a los sectores de salud alimentaria y energía, que incluía el Gasoducto Néstor Kirchner, líneas de transmisión eléctricas y proyectos provinciales de Garantía Soberana (*Perfil*, 13/04/2023).

Ahora bien, cabe mencionar que este no es el único préstamo que obtuvo la Argentina procedente del golfo durante el período de referencia. En efecto, durante el gobierno de Fernández se suscribió, por primera vez en la historia, un préstamo con el emirato de Qatar. De acuerdo con el decreto publicado en el Boletín Oficial, el acuerdo de facilidades sellado con Doha establece un préstamo por 580 millones de DEGS, lo que equivale a unos 770 millones de dólares que se destinaron a pagar un vencimiento de deuda con el FMI (*El Cronista*, 04/08/2023).

Estos préstamos, que el gobierno nacional obtiene de manos de fondos del Golfo, se convierten en un elemento novedoso a la hora de estudiar el vínculo con estos países, en función de que, hace años, Argentina recibe financiamiento externo procedente de estos destinos, aún más si se considera la particularidad de que, quienes habían resultado beneficiarios habían sido actores subnacionales. En este sentido, el gobierno de Fernández no fue la excepción. Por el contrario, las provincias de Córdoba y Santa Fe obtuvieron un crédito de parte del Fondo Kuwaití para el Desarrollo Económico Árabe (KFAED) que se destinó a la financiación del Bloque A de la primera etapa del Acueducto Interprovincial Santa Fe-Córdoba. Córdoba, por su parte, suscribió un acuerdo con el Fondo de Desarrollo de Abu Dhabi (ADFD) para aportar a la financiación del Plan de Acueductos Troncales de la provincia.

El posicionamiento del gobierno de Fernández frente a la disputa entre palestinos e israelíes

Ahora bien, la pandemia y la consiguiente crisis sanitaria en la cual derivó, que conllevó una merma de los contactos con la región de Medio Oriente y el norte de África, no impidió que la Argentina se posicionase frente a un recrudecimiento del conflicto entre palestinos e israelíes que tuvo lugar a mediados de 2021, luego de que se dispusiese el desalojo de familias palestinas de sus hogares en los barrios de Sheikh Jarrah y Silwan.

En este marco, un comunicado de prensa de Cancillería, dio cuentas de que

La República Argentina expresa su honda preocupación por el dramático agravamiento de la situación en Israel y Palestina, el uso desproporcionado de la fuerza por parte de unidades de seguridad israelíes ante protestas por posibles desalojos de familias palestinas de sus hogares en los barrios de Sheikh Jarrah y Silwan, así como por la respuesta a través del lanzamiento

de misiles y artefactos incendiarios desde la Franja de Gaza (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 67/21).

De la lectura de este documento se desprende que, en este caso, una vez más, Buenos Aires decantó por abrazar el tradicional patrón de equidistancia argentino, inaugurado ya al momento de votarse sobre la partición de Palestina en Naciones Unidas, en 1947. En este caso, la equidistancia supuso compensar la condena a la violencia ejercida por parte del Estado de Israel con la reprobación del lanzamiento de misiles por parte de grupos radicales palestinos.

Lo cierto es que, a la hora de tomar posición frente a la disputa, históricamente la Argentina ha buscado evitar predisponer de manera negativa el vínculo no solo con las partes en la contienda, sino también con sus socios y aliados, entre los cuales se encuentran no solo los países árabes, sino también una potencia internacional, como es el caso de los Estados Unidos. Todavía más, la búsqueda de cuidar el vínculo con las comunidades árabe y judía locales, de gran relevancia en un país de inmigrantes, también se constituye en un factor central para explicar el porqué de la decisión de mantener la equidistancia.⁸

Cabe agregar que, por aquellos días, más de sesenta países solicitaron convocar una reunión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en el marco de la cual se adoptó una resolución que planteaba la necesidad de investigar las denuncias de violaciones del Derecho Internacional, de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario (*La Política Online*, 27/05/2021). Entonces, Argentina se contó entre los 24 países que votaron a favor de la resolución.

Lo cierto es que la posición adoptada por Buenos Aires no fue vista con buenos ojos por parte de Israel, que convocó al embajador argentino, Sergio Urribarri, para abordar el voto de la Argentina en el Consejo de Derechos Humanos. En respuesta a dicha convocatoria, a través de otro comunicado de prensa de la Cancillería argentina expresó que “se esperaba pudiese interpretarse el verdadero sentido de la acción de las Naciones Unidas en la materia”, a lo que agregó que “la única solución verdadera al conflicto se logrará con el surgimiento definitivo de un Estado palestino independiente, democrático, viable y territorialmente contiguo, que garantice el derecho de Israel a vivir en condiciones de paz y seguridad” (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 200/21).

En tanto, en agosto de 2022, tras una ofensiva israelí sobre la Franja de Gaza, el gobierno argentino manifestó, una vez más, su “profunda preocupación” frente a una nueva escalada de violencia en Gaza y condenó el lanzamiento de cohetes contra Israel. Asimismo, en busca de asumir una posición equilibrada y conforme a derecho, el gobierno argentino ratificó “la importancia de que todas las partes respeten los principios del Derecho Internacional Humanitario”. A la vez, defendió el logro de una solución pacífica entre Israel y Palestina “condenando siempre el recurso a la violencia y favoreciendo la negociación entre las partes, con miras a alcanzar un acuerdo justo, comprensivo y definitivo en base al Derecho Interna-

cional” (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 407/2022).

A posteriori, el 30 de diciembre de 2022, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó una resolución que confirmó y ratificó otra previamente aprobada, en el mes de noviembre de 2022, en la que se solicitaba a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya pronunciarse mediante una opinión consultiva sobre “la prolongada ocupación, asentamiento y anexión por parte de Israel del territorio palestino ocupado [Cisjordania y Gaza] desde 1967”. La votación arrojó por resultado 87 votos a favor, entre los cuales se encontró el de Argentina, 26 en contra y 53 abstenciones (Boeglin, 24/01/2023).

No obstante, es menester mencionar que la Argentina no solo se ha manifestado contra la ocupación en Gaza, sino que también ha rechazado el terrorismo. En este sentido, en enero de 2023, Buenos Aires condenó el atentado ocurrido en una Sinagoga de Jerusalén, ocasión en la que reiteró su firme condena del terrorismo en todas sus formas (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 033/2023), particularmente en función de que el país sufrió sus consecuencias en 1992 y 1994. En esta misma dirección, tras la incursión aérea, marítima y terrestre orquestada por Hamas sobre el Estado de Israel, en octubre de 2023, el gobierno de Fernández asumió una posición firme de claro repudio a la violencia ejercida por la organización terrorista.

En este sentido, a horas del ataque, el presidente argentino se comunicó con su par israelí y expresó su enérgica condena a lo que definió como un ataque terrorista. En tanto, un comunicado de prensa señaló: “La Cancillería argentina deplora los ataques armados provenientes de la Franja de Gaza contra el sur de Israel” (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 508/23).

Por su parte, el canciller Cafiero reclamó que Hamas aceptase el requerimiento de la comunidad internacional para que se liberase a los rehenes. Paralelamente, y frente al inicio de los bombardeos por parte de Israel sobre la Franja de Gaza, subrayó que “nuestro país se suma al llamado para que prontamente se pueda hacer efectiva una intervención humanitaria internacional que garantice la vida y el pleno ejercicio de los Derechos Humanos de niños y niñas israelíes, así como también palestinos”, en un claro reconocimiento del sufrimiento de ambos pueblos (*La Nación*, 11/10/2023).

En esta misma dirección, días después, la Cancillería expresó su preocupación por el creciente deterioro de la situación y la escalada de violencia en Medio Oriente. Entonces se destacó que “la protección de la población civil debe ser siempre una prioridad en todo conflicto armado”, por lo que Buenos Aires hizo un llamamiento para que se respetasen las normas del Derecho Internacional Humanitario. En ese sentido, asumiendo la difícil tarea mantener el equilibrio, y a fin de aliviar el sufrimiento de la población civil palestina en la Franja de Gaza, se solicitó garantizar el acceso de la ayuda humanitaria a dicho espacio (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 519/23).

Mientras tanto, también en línea con su prédica en favor del respeto del Derecho Internacional Humanitario, el 18 de octubre la Cancillería condenó el ataque contra el hospital Al Ahli Arab, ubicado en el norte de la Franja de Gaza, y ofreció ayuda humanitaria para la población afectada por la guerra (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 523/23).

En otro orden, en Naciones Unidas, Argentina fue uno de los 120 países que votó a favor de la resolución A/ES-10/L.25 aprobada en el X Período de Sesiones de Emergencia de la Asamblea General, convocada para tratar la situación en Medio Oriente. Esta última reclama una tregua humanitaria, así como también que todas las partes cumplan el Derecho Internacional Humanitario y que se provean suministros y servicios esenciales a la Franja de Gaza de forma “continua, suficiente y sin obstáculos”. Asimismo, rechaza el traslado forzoso de la población civil palestina y reclama la liberación de todos los civiles cautivos, además de exigir su seguridad, bienestar y trato humano conforme con el Derecho Internacional.

En dicha oportunidad, con vistas a equilibrar la posición adoptada frente a la guerra, la Argentina también apoyó una enmienda propuesta por Canadá que rechazaba y condenaba los atentados terroristas perpetrados por Hamas en Israel y la toma de rehenes. No obstante, finalmente no fue adoptada, al no obtener los dos tercios de los votos necesarios.

De cualquier manera, en su discurso ante la Asamblea General, el representante argentino pudo hacer expresa la firme condena a Hamas por los actos terroristas perpetrados el 7 de octubre. Asimismo, exhortó a la organización a liberar a los rehenes cautivos de manera inmediata e incondicional con pleno respeto de sus derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 532/23).

En tanto, tras el inicio de la ofensiva terrestre por parte de las fuerzas israelíes, un comunicado de prensa del primero de noviembre señaló:

La Argentina condena en términos inequívocos los ataques terroristas perpetrados por Hamas el pasado 7 de octubre y reconoce el derecho de Israel a su legítima defensa. Sin embargo, nada justifica la violación del Derecho Internacional Humanitario, y la obligación de proteger a la población civil en los conflictos armados, sin realizar distinción alguna.

Asimismo, este documento instó a poner coto a los ataques dirigidos contra la infraestructura civil, en especial aquella destinada a garantizar la provisión de servicios esenciales en la Franja de Gaza, incluidos hospitales, plantas desalinizadoras de agua y centros destinados a acoger refugiados. Y agregó que la asistencia humanitaria debía llegar sin restricciones, para finalizar con un reclamo por la liberación de los rehenes (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 537/23).

Más allá de la guerra, en lo que respecta a las giras y visitas de alto nivel que tuvieron lugar durante el período bajo estudio, es menester mencionar que, en lí-

nea con lo referido respecto a la región en su conjunto, y pese a haberse escogido a Israel como primer destino que el presidente Fernández visitó en el exterior, los contactos con el Estado de Israel y la ANP resultaron más acotados que durante otras etapas históricas.

Sin embargo, cabe referir dos hechos importantes. En abril de 2022, el ministro del Interior, Eduardo de Pedro, encabezó una misión al Estado de Israel junto al vicedirector de Gabinete y sus pares de Agricultura, Ganadería y Pesca y de Ciencia, Tecnología e Innovación, además de gobernadores y representantes de diez provincias argentinas. Mientras tanto, en octubre de ese mismo año, tomó lugar la primera Reunión de Consultas Políticas entre funcionarios argentinos y palestinos, donde se repasó la agenda bilateral y se ratificó el compromiso de las partes de consolidar los vínculos de amistad y la cooperación entre ambas naciones (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 576/22).

Asistencia sanitaria y ayuda humanitaria

Más allá de los vínculos con el Golfo, así como también del posicionamiento de nuestro país frente al conflicto palestino-israelí, este apartado versa sobre el otorgamiento de asistencia sanitaria y de ayuda de humanitaria a los países de Medio Oriente y el norte de África.

En este sentido, en términos de asistencia sanitaria, un hecho relevante que tomó lugar a principios de 2022 fue la donación por parte de la Argentina de un millón de dosis de la vacuna AstraZeneca a Egipto, un país que supera los 100 millones de habitantes.

Conforme con el Decreto 1/2022, “la Pandemia constituye un desafío global (...) en este entendimiento, guiados por los principios de solidaridad y fraternidad, nuestro país estima conveniente favorecer el acceso equitativo y oportuno a las vacunas destinadas a generar inmunidad adquirida contra la COVID-19”. Esta donación supuso dar un paso más en el fortalecimiento de los vínculos de amistad entre estos dos países, que en 2022 celebraron 75 años de relaciones diplomáticas.

En otro orden, si bien durante el gobierno de Fernández la Agencia Argentina de Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria-Cascos Blancos (ACIAH) concentró gran parte de sus misiones y donaciones de insumos al exterior en países latinoamericanos, Argentina también estuvo dispuesta a brindar ayuda humanitaria a Siria y Turquía tras el terremoto que golpeó a ambos países en febrero de 2023.

En este marco, se enviaron cuatro toneladas de insumos humanitarios a Siria, que fueron organizados, clasificados y despachados por la referida agencia⁹, en un gesto que fue muy bien recibido por parte de un país con el cual existen fuertes lazos históricos, a raíz del arribo de inmigrantes procedentes de dicho destino a suelo argentino entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX.

Mientras tanto, tras la visita que cursó el canciller Cafiero apenas días antes del terremoto, Argentina envió colchones, sábanas, frazadas, entre otros elementos provistos por el Ministerio de Desarrollo Social a Turquía. Asimismo, desde Buenos Aires partió una brigada compuesta por 28 efectivos altamente calificados en

materias tales como búsqueda técnica, búsqueda canina, asistencia médica y materiales peligrosos para asistir a la población damnificada. En tanto, el contingente argentino de asistencia humanitaria estuvo integrado por el voluntariado civil del Estado, Cascos Blancos, la Brigada USAR de la Policía Federal Argentina y el apoyo del SINAGIR (Sistema Nacional de Gestión del Riesgo), dependientes del Ministerio de Seguridad de la Nación (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 066/23).

A posteriori, en el marco de la guerra entre Israel y Hamas, el canciller Cafiero se comprometió con el secretario general de Naciones Unidas a enviar, una vez más, ayuda humanitaria a la zona, a través de la Agencia Argentina de Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria (ACIAH)-Cascos Blancos.

En línea con dicho compromiso, el 7 de noviembre se envió una primera carga que consistió en una tonelada de mercadería, entre pastillas potabilizadoras de agua y desinfectantes, medicamentos, alimentos, calzados y ropa. Vale mencionar que estas donaciones fueron aportadas por los ministerios de Salud y de Desarrollo Social y por Cascos Blancos. Entonces, una delegación de siete miembros de la citada agencia colaboró con las tareas logísticas necesarias para el traslado de la ayuda al paso de Rafah. En tanto, una segunda carga de ayuda humanitaria partió el 23 de noviembre. Una vez más, gracias al trabajo de Cascos Blancos, en este caso en colaboración con la Cruz Roja Argentina, se enviaron seis toneladas de insumos faltantes en la zona entre pañales, alimentos e insumos médicos.

Las relaciones con los países del norte de África

En lo que respecta a las relaciones de Argentina con el norte de África, en línea con lo que ocurre con la región en su conjunto, también han ocupado un lugar limitado dentro de la agenda de relacionamiento externo argentina (Vagni, 2009). En este sentido, el diagnóstico efectuado por Gladys Lecchini (2016) hace ya unos años no ha perdido vigencia. Argentina continúa sin poder delinear una estrategia de vinculación con los países que forman parte de dicho espacio, frente al cual priman las acciones puntuales fruto de intereses específicos.

En este marco, a mediados de 2023 la Cancillería y el Ministerio de Salud realizaron una visita conjunta a aquellos que son referidos como los grandes socios comerciales de la Argentina en el norte de África: Marruecos, Argelia y Egipto.¹⁰ El objetivo último de la visita, al igual que en el caso de la gira por el Golfo, fue el de aumentar las ventas e intensificar los intercambios en distintos sectores. De hecho, en los citados países se encuentran oportunidades para impulsar las exportaciones en sectores tales como alimentos, alimentación animal, semillas, automotriz, autopartes, maquinaria y tecnología agrícola, fertilizantes, agua y saneamiento, sector aeroespacial, biotecnología, equipamiento médico y servicios basados en el conocimiento, entre otros.¹¹

Cabe destacar que esta gira tuvo lugar tras una visita que el subsecretario de Política Exterior, Claudio Rozenwaig, y el subsecretario de Negociaciones Económicas Bilaterales y Multilaterales, Ramiro Ordoqui, cursaron a Túnez y Argelia en 2022 con vistas a hacer negocios y desarrollar consultas políticas.

Ahora, en relación con la visita que tuvo lugar a mediados de 2023, el primer destino fue Marruecos. Allí, la ministra de Salud argentina firmó un Acuerdo de Cooperación en Salud con su par marroquí, con vistas a favorecer el intercambio de información entre los sistemas de salud de ambos países, un instrumento jurídico que se espera permita la colaboración entre la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) y la agencia reguladora marroquí, que se plasme en desarrollos conjuntos en materia de medicamentos y equipamiento médico.

Paralelamente, después de 17 años (período de tiempo que claramente indica la escasa relevancia que en términos generales se le ha asignado a esta relación, más aún si se compara con la activa agenda que se sostuvo con África del norte durante la década de 1990), tuvo lugar la VII Reunión de Comisión Mixta entre Argentina y Marruecos.¹²

Asimismo, fruto de dicha visita se realizó una reunión con el ministro de Industria y Comercio, con quien se analizó la posibilidad de desarrollar de manera conjunta cadenas de valor en el sector de la electromovilidad, considerando las reservas de litio con las que cuenta Argentina, que se ubica entre los principales productores de este mineral a nivel global, y la producción de fosfatos por parte de Marruecos. Mientras, en una reunión con la ministra de Transición Energética y Desarrollo Sostenible, se evaluaron alternativas para profundizar la cooperación en tecnología e innovación, por ejemplo, en energías renovables (Rivera, 04/06/2023).

Por último, en un encuentro con el secretario general del Ministerio de Agricultura, Pesca Marítima, Desarrollo Rural, Aguas y Bosques se indagó en las soluciones biotecnológicas argentinas que tienen por fin la producción de trigo con semillas resistentes a la sequía¹³, condición que afecta gravemente a Medio Oriente y el norte de África, si se tiene en cuenta que la región enfrenta una escasez de agua sin precedentes (World Bank, 2023). Además, se hizo expreso el potencial para la cooperación en materia de genética animal, un sector en el cual la Argentina ha logrado importantes avances.

En esta misma dirección, en Argelia se concretó una reunión con el viceministro de Agricultura y Desarrollo Rural, con quien se buscó avanzar en acuerdos en materia de seguridad alimentaria y cambio climático (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 271/23). En este marco, se dieron a conocer los logros de nuestro país tanto en materia de biotecnología como en términos de buenas prácticas agrícolas. Es importante destacar que ya años atrás Argentina recibió misiones provenientes de distintos países árabes que arribaron a Buenos Aires en busca de conocer los avances en transgénesis bovina y en biotecnología aplicada al agro (Fabani, 2017). En el caso puntual de Argelia, una delegación procedente de dicho país visitó el INTA Castelar en 2015, con la solicitud de cooperación en términos de transferencia de tecnologías, cuestiones sanitarias, manejo de semillas y estudio de suelo.

Finalmente, en Egipto, la comitiva participó del encuentro “Africa Health Ex-Con”, la muestra médica más grande de África. Cabe agregar que, durante su

estancia en el país norafricano, la ministra de Salud, Carla Vizzotti, acercó un proyecto de acuerdo de entendimiento entre las agencias regulatorias de ambos países para facilitar el acceso y la registración de medicinas y equipamiento médico.

También con vistas a estrechar los vínculos entre ambos países, a días de culminar la visita encabezada por las carteras de Salud y Relaciones Exteriores, desembarcó en El Cairo el secretario de Relaciones Exteriores argentino, quien participó de una nueva ronda de consultas políticas entre ambos Estados. Entonces se abordaron diversos temas, entre ellos la cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear y en materia de salud, así como también en el ámbito de la defensa (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 289/23).

Ahora bien, en lo que respecta a este actor, otro elemento a destacar reside en que, en julio de 2023, el ministro de Economía, Sergio Massa, sostuvo una reunión virtual con el ministro de Finanzas de Egipto, Mohamed Maait, con el fin de coordinar políticas en espacios multilaterales (Télam, 06/07/2023). Cabe destacar que Argentina y Egipto son los principales deudores con el FMI, ya que concentran en conjunto el 40% de los préstamos vigentes (Boettner, 06/07/2023). De allí que aquello que se buscó fue articular estrategias comunes a la hora de negociar los vencimientos de deuda. Conforme con información de prensa, bajo la idea de coordinar acciones, los ministros de Economía de ambos países definieron líneas de trabajo que giran en torno a buscar una flexibilización en las exigencias establecidas por el Fondo en casos como los que presentan estos Estados en relación a la deuda; impulsar el intercambio comercial sin uso de dólares, es decir, mediante compensaciones; y firmar un memorándum económico-financiero para trabajar con los miembros de los BRICS en pos de traccionar desde allí proyectos con financiamiento del Banco de Desarrollo (NDB, por sus siglas en inglés). En esta línea, ambos Estados solicitaron su acceso al foro multilateral, así también al referido banco (Boettner, 06/07/2023), un ingreso que solo en el caso del país norafricano se terminaría por concretar.

Conclusión

Tal como hemos visto a lo largo del trabajo, la política exterior argentina hacia la región de Medio Oriente durante el gobierno de Alberto Fernández se caracteriza, en primer lugar, por presentarse, en líneas generales, como apocada, reactiva, de bajo perfil y escasamente propositiva, lo cual se asocia con el rol marginal que este espacio ocupa dentro de la agenda externa de nuestro país. Se hace referencia al bajo perfil pues, en términos comparados con otros períodos históricos, la política exterior hacia la región no se ha mostrado proactiva. Sin ir más lejos, en lo que respecta al conflicto palestino-israelí no hay grandes iniciativas, ni propuestas, ni tampoco voluntad de este gobierno de involucrarse en la búsqueda de una solución, tal como ocurrió, por ejemplo, durante la década de 1990.

Ahora bien, quizás una de las pocas excepciones a la referida falta de proactividad pueda encontrarse, postpandemia, en el vínculo con las monarquías del Golfo. Se trata de actores que, en línea de continuidad con los gobiernos precedentes,

se distinguen una vez más por ser aquellos dentro de la región con los cuales la Argentina mantiene relaciones más estrechas. En efecto, estos países se destacan como los únicos con los cuales, superada la fase más álgida de la crisis sanitaria, se evidencia cierto dinamismo en el vínculo, que se hace palpable en los diferentes viajes y encuentros encabezados por el canciller y el ministro de Economía en busca de hacer negocios e inclusive en las tratativas y la efectiva obtención de financiamiento externo.

Por último, tal como se ha expuesto, el accionar externo argentino no solo hacia el Golfo sino hacia la región en su conjunto, se encuentra fuertemente permeado por la búsqueda de incrementar el volumen de intercambio comercial y receptor inversiones, así como también financiamiento externo, en una instancia en la cual Argentina ha tenido que lidiar con una fuerte crisis económica y con la problemática de la deuda. En dicho marco, pueden explicarse los vínculos con los países del Golfo, desde los cuales se han obtenido préstamos, pero también los contactos con los países del norte de África, espacio en torno al cual se organizó una gira y hacia donde se cursaron diversas visitas, también motivadas por razones económico-comerciales.

Referencias

1. Para mayor información, ver Fabani (2017).
2. Para mayor información, ver Fabani (2017).
3. Entrevista realizada al ministro Guillermo Nicolás, exdirector de la Dirección de África del Norte y Medio Oriente de la Cancillería Argentina, Buenos Aires, 30/03/2021.
4. Entrevista realizada al ministro Guillermo Nicolás, exdirector de la Dirección de África del Norte y Medio Oriente de la Cancillería Argentina, Buenos Aires, 30/03/2021.
5. Sitio web del gobierno de la República Argentina, 31/10/2021.
6. Para mayor información, ver Fabani (2017).
7. Sitio web del Senado de la República Argentina, 03/05/2022.
8. Para mayor información, ver (Fabani, 2014).
9. Sitio web del gobierno de la República Argentina, 05/05/2023.
10. Sitio web del gobierno de la República Argentina, 04/06/2023.
11. Sitio web del gobierno de la República Argentina, 08/08/2023.
12. Sitio web del gobierno de la República Argentina, 04/06/2023.
13. Sitio web del gobierno de la República Argentina, 04/06/2023.

Bibliografía

- Aguirre, J. (s/f). *Enciclopedia de Bioderecho y Bioética*. <https://enciclopediabioderecho.com/vo ces/20#:~:text=%E2%80%94Seg%C3%BAn%20la%20Organizaci%C3%B3n%20Mundial%20 de,personas%20e%2C%20incluso%2C%20a%20a>
- Alberto Fernández sobre el conflicto palestino-israelí: “Argentina respeta la postura de la ONU” (13 de mayo de 2021). *Página/12*. <https://www.pagina12.com.ar/341132-alberto-fernandez-sobre-el-conflicto-palestino-israeli-argen>
- Argentina le paga al FMI sin usar reservas: firmó un acuerdo con Qatar (4 de agosto de 2023). *El Cronista*. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economia-politica/argentina-le-paga-al-fmi-sin-usar-reservas-firmo-un-acuerdo-con-qatar/>
- Argentina y Egipto analizaron la coordinación de políticas económicas (6 de julio de 2023). *Tèlam*. <https://www.telam.com.ar/notas/202307/633179-massa-ministro-finanzas-egipto-coordinacion->

politicas-economicas.html

Argentina votó contra Israel en la ONU en medio de la negociación por la vacuna (27 de mayo de 2021). *La Política Online*. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/134358-argentina-voto-contra-israel-en-la-onu-en-medio-de-la-negociacion-por-la-vacuna/>

Fabani, O. (2014). Argentina y el conflicto palestino-israelí: ajustes y continuidades en el posicionamiento frente a la disputa de los gobiernos de De la Rúa (1999-2001) y Menem (1989-1999). *Perspectivas Internacionales*, 10(1), 97-127.

Fabani, O. (2015). Un acercamiento a socios no tradicionales: la evolución del vínculo entre la Argentina y las monarquías del Golfo durante las administraciones de Cristina Fernández (2007-2015). *Janus*, 6(2), 16-33.

Fabani, O. (2017). La evolución del vínculo Argentina Emiratos Árabes Unidos (2007-2015). Una mirada desde Argentina. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 6(10), 241-268.

Fabani, O. (2021). Argentina y el Golfo: la apuesta por dar continuidad a los vínculos con los actores de la región durante las administraciones de Mauricio Macri y Alberto Fernández (2015-2021). *Revista Política y Estrategia*, 137, 43-67.

Fabani, O. (2022). Argentina y las monarquías del Golfo durante la primera mitad del mandato de Alberto Fernández: de la retracción a la reactivación de los contactos bilaterales (diciembre 2019-diciembre 2021). En G. Lechini y M. Colacrai (Comps.), *Política exterior argentina: 2014-2022. Tomo VII: ¿Continuidades, ajustes, cambios o reestructuraciones?* (pp. 195-208). Rosario, Argentina: UNR Editora.

Boeglin, N. (24 de enero de 2023). Solicitud de opinión consultiva a justicia internacional sobre la situación en palestina, breves apuntes sobre los votos en América Latina. *Dipublico*. <https://www.dipublico.org/120233/solicitud-de-opinion-consultiva-a-justicia-internacional-sobre-la-situacion-en-palestina-breves-apuntes-sobre-los-votos-en-america-latina/>

Boettner, M. (6 de julio de 2023). El encuentro “del 40%”: Massa se reunió con su par egipcio y hablaron sobre cómo mejorar las negociaciones con el FMI. *Infobae*. <https://www.infobae.com/economia/2023/07/06/el-encuentro-del-40-massa-se-reunio-con-su-par-egipcio-y-hablaron-sobre-como-mejorar-las-negociaciones-con-el-fmi/>

Cafiero expuso ante la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto (3 de mayo de 2022). *Sitio web del Senado de la República Argentina*. <https://www.senado.gob.ar/prensa/20190/noticias>

Cayón, D. (2 de diciembre de 2019). Felipe Solá adelantó la política exterior de Alberto Fernández: “Hay que desideologizar las relaciones”. *Infobae*. <https://www.infobae.com/economia/2019/12/02/felipe-sola-adelanta-la-politica-exterior-de-alberto-fernandez-hay-que-desideologizar-las-relaciones/>

Discurso de asunción presidencial del presidente de la Nación Alberto Fernández ante el Congreso de la Nación Argentina, 27 de octubre de 2019.

El Gobierno le reclamó a Hamas la liberación de rehenes: hay argentinos secuestrados en Gaza (11 de octubre de 2023). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/el-gobierno-le-reclamo-a-hamas-la-liberacion-de-rehenes-hay-argentinos-secuestrados-en-gaza-nid11102023/>

El Gobierno nacional envía ayuda sanitaria para damnificados por el terremoto en Siria (5 de mayo de 2023). *Sitio web del gobierno de la República Argentina*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-nacional-envia-ayuda-sanitaria-para-damnificados-por-el-terremoto-en-siria>

Filmus, D. (14 de marzo de 2022). Medio Oriente: la oportunidad para incrementar las exportaciones en ciencia y tecnología. *Ámbito*. <https://www.ambito.com/economia/ciencia/medio-oriente-la-oportunidad-incrementar-las-exportaciones-y-tecnologia-n5392511>

Hardcastle, R. J. y Chua, A. T. (1998). Asistencia humanitaria: hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 23(148), 633-654.

Lamata Cotanda, F. (2006). Crisis sanitarias y respuesta política. *Revista Administración Sanitaria*, 4 (3), 401-406.

Lecchini, G. (2016). La Argentina y los impulsos africanos, *Las voces del fénix*, 57, 14-22.

Los líderes del G20 instan a sus ministros de Economía a trabajar en la revisión de los sobrecargos en el Directorio del FMI (31 de octubre de 2021). *Sitio web de la República Argentina*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/los-lideres-del-g20-istan-sus-ministros-de-economia-trabajar-en-la-revision-de-los>

Méndez, N. (2009). Las colectividades judía y árabe de Argentina y su vinculación con la política exterior Argentina en el caso de los atentados a la Embajada de Israel la AMIA (1992-2008). Ponencia presentada en las Jornadas de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina *Las relaciones internacionales una disciplina en constante movimiento*. 1, 2 y 3 de octubre. Buenos Aires, Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2019). Brindis de fin de año con la Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación (APSEN). <https://www.cancilleria.gob.ar/es/destacados/el-canciller-felipe-sola-pidio-los-diplomaticos-compartir-una-mirada-etica-sobre-la> Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 67/21.

Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 200/21.

Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 034/22.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Información para la prensa N° 141/22.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Información para la prensa N° 407/22.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Información para la prensa N° 576/22.

Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 033/23.

Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 066/23.

Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 271/23.

Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 289/23.

Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, Información para la Prensa N° 532/23.

Melo, J. M. (16 de abril de 2023). Soja y dólares: 4 datos que resumen el impacto de la sequía sobre la principal fuente de divisas de la economía argentina. *Infobae*. <https://www.infobae.com/economia/campo/2023/04/16/soja-y-dolares-4-datos-que-resumen-el-impacto-de-la-sequia-sobre-la-principal-fuente-de-divisas-de-la-economia-argentina/>

Naciones Unidas (2021). Yemen: Todas las partes habrían cometido crímenes de guerra, dicen los expertos. <https://news.un.org/es/story/2021/09/1496492>

Organización Mundial de la Salud (2010). ¿Qué es una pandemia? https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es

Perina, R. M. (1988). El estado de la política exterior y las relaciones internacionales. En R. Perina y R. Russell (Comps.), *Argentina en el mundo (1973-1987)* (pp. 11-18). Buenos Aires, Argentina: GEL.

Piella, G. C. (2012). Asistencia humanitaria en escenarios híbridos. El enfoque multidisciplinar en los conflictos híbridos. *Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa*.

Porto, J. (2 de enero de 2022). Santiago Cafiero: “Argentina despliega una política exterior realista, amistosa y digna”. *Télam*. <https://www.telam.com.ar/notas/202201/579636-gabinete-metas-2022-santiago-cafiero.html>

Qatar-Argentina relations witness great boom (5 de octubre de 2018). *The Peninsula Qatar*. <https://thepeninsulaqatar.com/article/05/10/2018/Qatar-Argentina-relations-witness-great-boom>

Rivera, F. (4 de junio de 2023). Cancillería y M. de Salud: misión en Marruecos, *Pharmabiz*.

Salud y Cancillería inician visita conjunta al Norte de África para aumentar exportaciones e intensificar intercambios en sectores de medicamentos y equipamiento médico (4 de junio de 2023). *Sitio web de la República Argentina*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/salud-y-cancilleria-inician-visita-conjunta-al-norte-de-africa-para-aumentar-exportaciones>

Sergio Massa logró un préstamo de US\$ 500 millones con el Fondo Saudita para el Desarrollo (13 de

abril de 2023), *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/canal-e/sergio-massa-logro-un-prestamo-de-us-500-millones-con-el-fondo-saudita-para-el-desarrollo.phtml>

Vagni, J. (2009). África del Norte en la política exterior argentina: bajo el impulso de la perspectivas comerciales y el interregionalismo periférico (2003-2008). *XIX Simposio Internacional Medio Oriente y Norte de África*.

Vizzotti y Todesca Bosco se reunieron con las empresas que participaron en las misiones comerciales multisectoriales a África (8 de agosto de 2023). *Sitio web del gobierno de la República Argentina*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/vizzotti-y-todesca-bocco-se-reunieron-con-las-empresas-que-participaron-en-las-misiones>

World Bank (2023). Water Scarcity in MENA Requires Bold Actions, Says World Bank Report.

Recibido: 15/02/2024. Aceptado: 07/08/2024.

Ornela Fabani, "La política exterior argentina hacia Medio Oriente y el Norte de África durante el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023)". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 29, número 49, enero-junio 2025, pp. 57-77.

**temas
y debates**

Crítica feminista y dimensiones sexuales del poder: mujeres, ciudadanía y Estado¹

Feminist Critique and Sexual Dimensions of Power: Women, Citizenship, and the State

María Candela Fernández Bugna y Camila Montaña

María Candela Fernández Bugna es licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Mar del Plata y becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Desarrollo Humano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.
E-mail: mcfernandezbugna@gmail.com

Camila Montaña es licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Mar del Plata y becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Estudios Sociales y Políticos - Centro de Investigación y Docencia en Derechos Humanos Dra. Alicia Moreau, Argentina.
E-mail: camilamontagno@gmail.com

resumen

El presente trabajo reflexiona en torno a la obra de Carole Pateman, particularmente a partir de *El Contrato Sexual* ([1988] 2019) y *El desorden de las mujeres* ([1989] 2018). Sostenemos que el trabajo de Pateman es esencial para discutir los principios básicos sobre los cuales se asienta la teoría política, cuyo sesgo patriarcal, heteronormado, binario, de clase, racista, colonial, pasó mayormente inadvertido durante mucho tiempo. Este trabajo reconstruye, de lo más específico a lo más general, los aportes de Pateman para pensar la especificidad de la situación política de las mujeres en las democracias contemporáneas. Nos ocupamos, puntualmente, de las diferencias entre poder paternal y poder conyugal, de la distinción entre lo público y lo privado a la luz del lema lo personal es político, de la discusión con los patriarcalistas y los contractualistas y de los argumentos de la autora en torno al vínculo entre mujeres, Estado de bienestar, democracia y ciudadanía. Finalmente, incorporamos nuestras perspectivas que apuntan a una relectura crítica de los textos. El trabajo se vale de estrategias metodológicas ligadas al rastreo conceptual y al uso de la lectura cruzada en ambas obras, incorporando también a lectoras contemporáneas de estos textos.

palabras clave

crítica feminista / ciudadanía / Carole Pateman / esfera pública

summary

In this article we reflect upon the works of Carole Pateman, specifically *The Sexual Contract* (2019) and *The Disorder of Women* (2018) since we consider it is key in order to discuss what are the basic principles on which political theory stands: the patriarchal, heteronormative, binary, racial, class and colonial bias has long been ignored. We recover her insights on the specificities of women's political situation in contemporary democracies, starting from the most specific to the more general aspects. We particularly look at the differences between patriarchal and conjugal power, the distinction between the public and private spheres, the debate between Pateman and the contractualists and paternalist authors, and the arguments referring to the link between Welfare State, women and citizenship. We also include our own perspectives in the conclusions, aiming at a critical re-reading of the texts. The article is sustained in a conceptual tracing strategy, as well as a cross reading one and an incorporation of contemporary readers of Pateman's work.

keywords

feminist critical theory / citizenship / Carole Pateman / public sphere

1. Introducción

El hecho de que las formas en las que nos organizamos, pensamos y teorizamos estén atravesadas por los sesgos propios de las sociedades desiguales no es ninguna novedad. En particular, parte de estas críticas han adoptado la matriz feminista, al señalar el sesgo patriarcal de la teoría con la que contamos y hacerlo dialogar con su carácter clasista, racial, heteronormativo y colonial. *No es una novedad* en dos sentidos. Primero, porque estudios retrospectivos han mostrado que la situación desigual de las mujeres no es una peculiaridad de los tiempos contemporáneos (aunque adquiera modulaciones específicas). Segundo, porque en esos ejercicios retrospectivos también se han recuperado posiciones de mujeres críticas con sus propios tiempos desde la Antigua Grecia hasta nuestros días (pensamos en Aspasia de Mileto, Hipatia de Alejandría, Christine de Pizán, Olympe de Gouges o Mary Astell, solo por mencionar a algunas). En esta línea, consideramos ilustrativos los trabajos de Gardella Hueso (2022), Moller Okin (2013), Brown (1988), Alic (2005) y Gargallo (2004).

Aunque insistimos en señalar el carácter no novedoso de estas líneas críticas, la segunda mitad del siglo XX ha sido un escenario de reverdecer en este sentido, fomentado en gran medida por una creciente organización de los movimientos feministas. Si bien podemos afirmar que todos los planos teórico-políticos están (potencialmente) atravesados por estas impugnaciones (al sesgo patriarcal, heteronormado, binario, de clase, racista, colonial de la teoría política), no todas las teorías se han sentido igualmente atraídas a revisar sus supuestos en función de estas discusiones. En buena medida, la *teoría política feminista* aún es vista como marginal, irrelevante, o solo significativa *para las mujeres*, alejada de los grandes teóricos que monopolizan las agendas de discusión y las citas internacionales.² Pateman se hace eco de esta cuestión cuando afirma que “la teoría democrática, como cuerpo más amplio de la teoría política, permanece en gran parte al margen del argumento feminista” (2018: 13). Procuramos que la teoría feminista deje de quedar excluida de la *teoría política*.

La obra de Carole Pateman aporta a la denuncia feminista de los sesgos de la academia en general y de la teoría política (tanto de sus fuentes como de sus relecturas contemporáneas) en particular.³ Con ella, consideramos que “el feminismo desafía la construcción patriarcal de la teoría política moderna” (2018: 31) y que este sesgo ha tenido una forma argumentativa preponderante: la conceptualización y puesta en marcha de órdenes políticos a imagen y semejanza del hombre blanco, propietario, heterosexual y europeo.

Múltiples trabajos nutren esta perspectiva *feminista crítica*. En primer lugar, retomamos *Vindicación de los derechos de las mujeres* de Wollstonecraft ([1792] 2018), donde se reclamaba la plena igualdad y, por lo tanto, la ciudadanía para las mujeres. Estas demandas nos permiten identificar un dilema contemporáneo: la aparente contradicción entre las exigencias de igualdad y las de reconocimiento de las diferencias. El dilema de Wollstonecraft incide en la teoría feminista y en sus demandas a través de los ejes igualdad-diferencia, universal-particular, redistribución-reconocimiento. En segundo lugar, nos es central *El Segundo Sexo*

([1949] 2015) de Simone de Beauvoir, texto que puso en el centro el *cuerpo de las mujeres* como un aspecto clave para pensar su subordinación y su politización para acercarse a la libertad. En lo que refiere a los aportes de la denominada segunda ola del feminismo, sobresale *La dialéctica del sexo* de Shulamith Firestone ([1970] 1976) y su acento en el *sexo* como una dimensión fundamental en los análisis de la desigualdad. Por otro lado, se destacan los aportes de Kate Millet en su libro *Política Sexual* ([1970] 1995) en torno a la politización del sexo como categoría analítica y al concepto de *patriarcado* para describir un sistema de dominación específico sobre las mujeres en virtud de las relaciones entre los sexos. Del mismo modo, se tienen presentes las contribuciones de las feministas socialistas en torno a la importancia de reconocer la base material o económica del patriarcado y su interacción o imbricación con el *sistema capitalista* (Hartmann, 1996; Young, 1992). Los aportes de los feminismos negros introducen la *racialización* como una variable fundamental para comprender y problematizar las diferentes experiencias de opresión de las mujeres (Davis, 2005; Hill Collins, 1998; Bell Hooks; 2004). Con el mismo espíritu crítico, constituyen un potente insumo los trabajos de las feministas lesbianas y sus críticas a la *heteronormatividad* y a la heterosexualidad como régimen político o institución (Wittig, 2006). Finalmente, resultan relevantes para nuestro trabajo, en particular por su contemporaneidad, los estudios de Nancy Fraser (1997), Judith Butler (2007 y 2019), Wendy Brown (1998 y 2000) y Chantal Mouffe (1993).

A partir de este marco, el presente trabajo se enfoca en la obra de Pateman y, específicamente, en la revisión crítica de *El Contrato Sexual* ([1988] 2019) y *El desorden de las mujeres* ([1989] 2018).⁴ Con el objetivo de enriquecer la lectura, se incorporan aportes de autoras estudiosas de la obra de Pateman, como Alicia del Águila, Sonia Reverter Bañón, Romina Smiraglia y Elena Beltrán Pedreira. Nos valemus de estrategias metodológicas ligadas al rastreo conceptual y a la lectura cruzada de las obras mencionadas. Partimos de una preocupación inicial por explorar los aportes de la autora a la discusión en torno al concepto de poder. A medida que avanzamos en la exploración teórica, incorporamos comentarios que van más allá de esa concepción para ilustrar de manera más amplia los aportes de la autora a los feminismos y a la teoría política.

El Contrato Sexual ofrece una minuciosa (y original) relectura de la teoría del contrato social y del origen del derecho y la obediencia políticas. A grandes rasgos, el escrito plantea la existencia de *otro* contrato, invisibilizado, sobre el que se asienta la dominación política: el sexual o conyugal, que explica la subordinación de las mujeres y la separación de las esferas pública y privada. Por su parte, *El desorden de las mujeres*⁵ se preocupa principalmente por cuestiones vinculadas con la ciudadanía, la democracia y el Estado de bienestar, actualizando y resituando muchos de sus argumentos. Encontramos en ambos textos a una autora preocupada por las posibilidades de pensar modos de organización de lo político y de lo social que incluyan a las mujeres *en tanto mujeres*. En este sentido, aborda aspectos ligados a las formas de participación o de contribución de las mujeres al Estado y la repercusión en su inclusión en tanto ciudadanas.

El desarrollo de este trabajo se divide en cuatro secciones que reconstruyen los aportes de Pateman para pensar la especificidad de la situación política de las mujeres. En primer lugar, se tratan las diferencias entre poder paternal y poder conyugal con hincapié en la dimensión política del último para explicar la subordinación de las mujeres en las sociedades modernas. En el segundo apartado, se desarrolla la propuesta de mutua constitución entre las esferas pública y privada, que revela efectos teóricos desestabilizantes para la teoría política, y sitúa a esta autora en un marco más amplio de discusiones dentro de los feminismos. En tercer lugar, se aborda la discusión de Pateman con los contractualistas a partir del debate entre patriarcalistas y contractualistas, para identificar de qué manera las teorías modernas del contrato social naturalizan la subordinación de la mujer y las excluyen de la participación en la sociedad civil. Se critica el pretendido carácter incorpóreo del individuo de las teorías del contrato y su consiguiente abstracción o universalidad, al mismo tiempo que se enfatizan sus rasgos y carácter masculino. En el último apartado, ampliamos la mirada para retomar los argumentos de la autora en torno al vínculo entre mujeres, Estado de Bienestar, democracia y ciudadanía. Destacamos los nuevos elementos que la configuración del Estado de Bienestar aporta al debate sobre la subordinación de las mujeres y las paradojas, en especial para el feminismo, que rodean su condición de ciudadanía.

Este trabajo concluye con la recuperación de los puntos centrales y con el planteo de inquietudes sobre algunos supuestos y categorías de la autora. En primer lugar, reponemos la crítica a la teoría política y a sus categorías patriarcales, a través del concepto de derecho conyugal. En segundo lugar, marcamos el diagnóstico de Pateman sobre la inclusión históricamente diferencial de las mujeres en el sistema político, su vinculación con la construcción de un individuo genérico en la teoría política moderna y con la tajante división entre lo público y lo privado. También consideramos como fundamental el aporte de Pateman en torno a la interdependencia entre estas esferas. En tercer lugar, recuperamos el carácter ambiguo y paradójico de la ciudadanía de las mujeres en el contexto del Estado de Bienestar, como un modo de establecer una relación entre el trabajo, la diferencia sexual y la ciudadanía. Al mismo tiempo, examinamos dos propuestas de Pateman: la maternidad como vía de inclusión y la alianza entre mujeres y clase obrera. Finalmente, se plantean cuestionamientos sobre el carácter esencialista, binarista, biologicista y heteronormativo de los supuestos teórico-políticos utilizados por Pateman.

2. Desarrollo

2.1. Poder paternal y poder conyugal

Reconstruir la concepción de poder de Pateman nos resulta fundamental para revisar de qué forma el patriarcado se constituye como una herramienta de control. Pateman desarrolla la distinción entre poder patriarcal y poder conyugal, al situarla en la base explicativa de la naturalización de la subordinación de las mujeres. El interés por identificar las bases y condiciones de la subordinación femenina es, para la autora, indisoluble de un rastreo del origen y las mutaciones del poder patriarcal. Encontramos en su obra una defensa de una noción historizada y situada

del patriarcado, no como una estructura cerrada e inmutable, sino que reconoce variaciones en sus formas, alianzas e intensidades según el contexto histórico. De acuerdo con la autora, las múltiples interpretaciones en torno a la discusión sobre poder político y poder patriarcal se han focalizado en el poder paternal, obturando las posibilidades de ver, pensar y problematizar el poder conyugal (una dimensión clave del patriarcado). En este sentido, la distinción le permite identificar la dimensión política (no natural) del poder de los hombres sobre las mujeres, y caracterizarla mejor. Al ahondar en esta cuestión, Pateman recupera la discusión teórica entre patriarcalistas y contractualistas, al identificar allí elementos que nos permiten comprender de qué manera las teorías modernas del contrato naturalizan la subordinación y exclusión de las mujeres de la participación en la sociedad civil.

Pateman encuentra los orígenes de la distinción paternal-conyugal en la batalla teórica entre patriarcalistas y teóricos del contrato. De la profundización de los supuestos de esta disputa obtiene los insumos para identificar en qué momento y de qué modos la subordinación de las mujeres es desarraigada del derecho político y desplazada a las relaciones familiares en las sociedades modernas (o, en otras palabras, cuándo y a través de qué mecanismos se logra que la subordinación se construya como no-política). De esta forma, entender con qué argumentos ganan la batalla los contractualistas le resulta “fundamental para apreciar de qué manera se produjo una forma específicamente moderna de patriarcado” ([1989] 2018: 57): el contrato social fraternal.

Notamos que la disputa entre estas doctrinas puede reducirse a un interrogante: ¿cuál es el fundamento del derecho político?⁶ Los paternalistas lo identificaron en la autoridad paterna, y se valieron de paralelismos entre el gobierno de los padres sobre los hijos y el gobierno de los reyes sobre los súbditos. Ambos modos de gobernar se basan en aspectos naturales. Por su parte, los contractualistas lo encontraron en la libertad de los hijos. Sostuvieron que la autoridad paternal y la autoridad política no eran asimilables, porque la segunda incorpora la figura de consentimiento entre quienes, por naturaleza, son libres e iguales.⁷ Esto, para Locke y Rousseau, según Pateman, implica reconocer el carácter convencional y artificial de la autoridad y la obligación política, en discusión con el carácter natural que señalaban los paternalistas. Los ganadores de esta batalla fueron los contractualistas, quienes dejaron una huella profundamente significativa en los desarrollos teórico-políticos de occidente. Para Pateman, reponer la disputa es relevante en varios sentidos.

En primer lugar, señala que la aparente victoria del contractualismo (respecto de la libertad y la igualdad natural de los individuos al pactar) solo se sostiene “si se guarda silencio acerca del aspecto sexual o conyugal del patriarcado, que se presenta como algo no político o natural” ([1989] 2018: 58). En otras palabras, ante la premisa de la libertad e igualdad natural, la subordinación teórica y práctica de las mujeres no es posible de sostener. Sin embargo, ¿quiénes son los considerados plausibles de pactar? ¿Quiénes son aquellos considerados libres e iguales entre sí? Y, por ende, ¿cuáles diferencias/desigualdades son caracterizadas como naturales y cuáles no? Para Pateman es claro que la subordinación solo puede mantenerse

al *excluir* a las mujeres del pacto de asociación, naturalizando así la autoridad del hombre sobre la mujer. Nótese que los términos en los que se da la discusión entre patriarcalistas y contractualistas excluyen del derecho político a las mujeres. Mientras que se debate bajo qué fundamentos los hombres prestan deber u obediencia política, aquella se da por sentada en el caso de las mujeres. En este sentido, cabe también preguntarse, en sintonía con el interrogante de Mary Astell: “Si los hombres nacieron libres, ¿cómo es que todas las mujeres nacieron esclavas?” (citado en Pateman, 2018: 63). Para Pateman, la doctrina contractualista no logra dar respuestas a lo revolucionario de su premisa y por ende opta por ignorar la cuestión conyugal al proclamarla como una cuestión natural.

En segundo lugar, este ejercicio le sirve a Pateman para dilucidar qué definen los patriarcalistas y los contractualistas como patriarcado y qué consecuencias tiene esto para pensar la situación específica de las mujeres. Tanto los patriarcalistas como los contractualistas entienden el patriarcado como la regla o el derecho del padre (Pateman, [1988] 2019). La gran diferencia entre las doctrinas radica en que, mientras para los primeros las relaciones paternas tienen injerencia en las relaciones políticas, para los segundos las relaciones políticas no se determinan de manera natural por la ley del padre, sino que lo hacen en base al arbitrio de aquellos libres e iguales por naturaleza. Según esta última premisa, muchos han visto en el triunfo contractualista la superación del patriarcado o su desplazamiento hacia las relaciones privadas. Pateman, por su parte, sostiene la necesidad de defender los términos *patriarcado* y *derecho patriarcal*, como categorías con vigencia teórica. Considera que abandonar esta conceptualización implicaría, para la teoría política feminista, resignar el único concepto que refiere específicamente a la sujeción de las mujeres y que denuncia la forma del derecho político que los varones ejercen en virtud de varones ([1988] 2019).⁸ Sostener la categoría no implica concordar con la caracterización que hacen contractualistas y patriarcalistas: el énfasis se desplaza al *en virtud de varones*, lo cual implica discutir con las concepciones que criticaban la autoridad patriarcal *en virtud de padres*.

En tercer lugar, le permite a Pateman introducir los cambios y las particularidades de las diferentes formas históricas del patriarcado. Si bien la superación patriarcalista por parte de los contractualistas es leída por muchos teóricos como el fin del patriarcado, para Pateman *la derrota* del patriarcado en el siglo XVII no es sino un *cambio* de la forma tradicional (paternal) del patriarcado a una moderna (fraternal). El rechazo al derecho paternal como base del derecho político por parte de los contractualistas no libera a su teoría del sesgo patriarcal, debido a que sigue latente (aunque invisibilizado) el derecho sexual o conyugal. Dicho de otro modo, “el objetivo de los contractualistas era el parricidio teórico, no el derrocamiento del derecho sexual de los hombres y de los esposos” ([1989] 2018: 61), por lo tanto lo que notamos no es la superación del patriarcado sino un cambio en su forma.⁹ La metamorfosis del derecho patriarcal se evidencia en el desplazamiento de la autoridad del padre y su derecho de acceso al cuerpo de las mujeres. Esta potestad se reubica ahora en los hijos y se reconfigura como *derecho sexual fraternal*. Es esencial destacar que el vínculo que une a estos hermanos y sustenta este derecho

sexual no se basa en la relación de sangre, sino en un lazo fraternal forjado por su condición de hombres que comparten un interés mutuo en mantener la subordinación de las mujeres ([1989] 2018).

Lo anterior nos lleva a revisar la *comprensión patriarcal del patriarcado*, es decir, la asociación entre patriarcado y poder del padre. El asunto que incomoda a la autora es que, al insistir en el vínculo padre-hijo, se deja de lado la posibilidad de pensar que el patriarcado también (incluso primordialmente) se refiere a las relaciones entre marido-esposa. El énfasis en la dimensión paternal del patriarcado “dirige la atención a las relaciones familiares, y ayuda a garantizar que se desvíen las preguntas críticas sobre las relaciones contractuales entre varones y mujeres” ([1988] 2019: 84). A su vez, si lo patriarcal es solo lo paternal, una sociedad postpatriarcal aparece como una en la que hay vínculos entre individuos libres e iguales. Entender el patriarcado solo como poder del padre sobre sus hijos ilumina la cuestión del poder paternal, pero no nos permite pensar el poder conyugal. El asunto es que, al comprender de forma errónea el patriarcado y, por ende, proclamar su final, no se ha podido observar la persistencia de esa *otra* dimensión del poder patriarcal, la dimensión conyugal.¹⁰

A continuación, nos concentramos propiamente en la distinción entre poder conyugal y poder paternal, y en las ventajas analíticas de esta diferenciación. Como se ha mencionado, el poder paternal es aquel que los varones ejercen, en tanto padres, sobre sus hijos. En este punto no habría distancias entre los contractualistas, los paternalistas y Pateman: la obediencia en estos vínculos no está signada por el consentimiento. A diferencia de los primeros y los segundos, Pateman se interesa por develar y caracterizar la dimensión conyugal del poder patriarcal para demostrar su carácter político, su vigencia y sus transformaciones a lo largo de la historia. El poder conyugal es entendido, según la autora, como el derecho sexual de los varones, en tanto esposos, sobre las mujeres. Según el argumento del carácter bidimensional del patriarcado, el poder conyugal no solo se diferencia del poder paternal sino que incluso lo precede, ya que aquel, necesariamente, tiene como precondition el acceso sexual al cuerpo de las mujeres.

El reconocimiento de la distinción entre la dimensión paternal y conyugal del poder patriarcal tiene implicancias teóricas relevantes, especialmente en la comprensión del derecho político. Considerar que *lo patriarcal* abarca tanto el poder paternal como el poder conyugal trastoca lo que comúnmente se comprende por derecho político. Incorporar el poder conyugal cuestiona y saca a la luz las relaciones conyugales de subordinación (el contrato sexual) que el derecho político presupone y reproduce. De manera original, Pateman plantea que el derecho político es en realidad el “derecho a llenar el recipiente vacío” ([1989] 2018: 61). Este movimiento argumentativo sobre el derecho político pone en cuestión la premisa de igualdad y libertad de los individuos aceptada por los contractualistas, al poner de manifiesto la subordinación de las mujeres en el derecho político.

Pero, entonces, ¿de qué maneras se entrelaza esta comprensión complejizada de lo patriarcal, asentada en la distinción entre sus dos dimensiones, con lo político y, específicamente, con el derecho político? Recapitemos: Pateman señala, y al

tiempo denuncia, que el poder patriarcal (ejercido por los varones, en tanto padres –dimensión paternal– y en tanto esposos –dimensión conyugal–) se presenta como distinto del poder político. Considera que la separación entre la dominación masculina sobre las mujeres y la esfera política, traducible también en la distinción público-privado, es la base para conceptualizar la subordinación de las mujeres como *no-política, políticamente irrelevante, solo patriarcal*. De acuerdo con el argumento de la autora, si aceptamos la tendencia de separar tajantemente el poder patriarcal del poder político y, por lo tanto, lo público de lo privado, caemos en el peligro de aceptar la ficción contractualista. Esta perspectiva limita la posibilidad de cuestionar, transformar y desencarnar esos vínculos de poder. De modo inverso, al sacar a la luz el contrato sexual y reconocer la especificidad de la subordinación de las mujeres, sus mutaciones históricas y su carácter no natural, la dimensión conyugal del patriarcado se reconoce como política y, por lo tanto, susceptible de ser transformada. Finalmente, la comprensión complejizada del patriarcado redefine lo que entendemos por derecho político: pone en jaque la premisa de la igualdad y la libertad natural entre todos los individuos que forman parte del contrato que da origen a la comunidad política e ilumina las relaciones de subordinación que sustentan ese pacto y son reproducidas por él.

2.2. *Lo personal, ¿es político?*

Rastrear la noción de poder en Pateman nos lleva a ubicarnos en la discusión respecto de la naturaleza, los límites y las formas de la distinción entre lo público y lo privado y sus contenidos. A su vez, el carácter doblemente normativo y descriptivo de estos términos condiciona el ingreso de las mujeres a la esfera de lo civil. En las siguientes líneas nos ocuparemos de reconstruir la posición de la autora frente al lema *lo personal es político*, para luego dedicarnos a cómo su teorización altera la forma de entender la distinción entre lo público y lo privado.

Parte de la crítica que Pateman hace a los postulados de la teoría política convencional tiene que ver con la forma en la que delimita su objeto de estudio: si se considera que lo político se refiere únicamente al ámbito de lo económico y de lo estatal, lo privado no es reconocido como parte de él. La autora pone en discusión las consecuencias teóricas y prácticas de la división entre lo público y lo privado.¹¹ Además, surge la oposición complementaria entre lo público y lo privado, y la naturaleza de los sujetos de cada una. Pateman considera que, en la modernidad, lo público es construido en torno a la libertad, el raciocinio, el individualismo y la ley imparcial, mientras que lo privado se sustenta en base al sometimiento, las emociones (amor y pasión sexual) y los lazos de sangre ([1989] 2018). Esta distinción, que en gran parte de la teoría política moderna se da por sentada, tiene una dimensión oculta: presenta al hombre como *el* individuo de la sociedad civil y destierra a la mujer al mundo privado, no político. De este modo, mientras que los hombres pueden habitar y gobernar ambas esferas, con la naturalización del sometimiento de las mujeres, aquellas resultan recluidas al ámbito doméstico, a la esfera privada. Ahora bien, esto no lleva a Pateman a argumentar que no hubo (ni hay) participación femenina en la vida pública, sino más bien a criticar los modos

en los que se nos incorpora (en tanto mujeres) a ese espacio, incorporación que está guiada por esta posición fijada en el ámbito doméstico, así como también por principios patriarcales.¹²

En el siglo XIX, las feministas aceptaron la distinción de esferas, al abogar por un reconocimiento de igual valor para la una y la otra. Más recientemente, otra respuesta feminista fue afirmar que *lo personal es político*. Según interpreta Pateman, esta frase implica rechazar “la separación progresista entre lo privado y lo público” ([1989] 2018: 180) y proponer que no puede ni debe haber diferenciación entre estas esferas. La distinción entre esferas resulta un asunto central dentro de la teoría feminista y Pateman discute con estas dos líneas hacia su interior.

La forma en la que Pateman contra argumenta tiene más de una arista. En primer lugar, considera que la incorporación de ciertos elementos *privados* al mundo público-político puede derivar en una disminución de los derechos y las libertades individuales, en tanto implica una transformación de los criterios y principios que rigen las actividades. Según la autora, si nos guiáramos por la moral pública para vincularnos con nuestros amigos o familiares estaríamos perdiendo.¹³ Esto no implica desechar por completo el lema *lo personal es político*. De hecho, Pateman reconoce que es útil para politizar los problemas personales, es decir, para asumir que estos problemas pueden encontrar en la acción y los medios políticos una vía de resolución. Sin embargo, dice “quiero expresar que no debe ser visto como más que eso, un lema” ([1989] 2018: 159). Se fundamenta en que defenderlo implica apoyar una propuesta de asimilación de las esferas privada y pública. Lo que le interesa señalar a nuestra autora es la interrelación que existe entre una y la otra, así como también la existencia de una diferenciación entre la moral de lo personal y la moral pública (la cual se borraría en una asimilación en la que todo lo personal es político).

Presentar lo público y lo privado como dos esferas que se interrelacionan, tal como hace Pateman, nos permite entender mejor cada una de estas dos esferas, que anteriormente se consideró que podían explicarse por separado. En términos de Beltrán Pedreira, lo público y lo privado son dos esferas “interdependientes” (1994: 396) y, en consecuencia, no puede comprenderse una sin estudiar la otra. Lo dicho hasta aquí se asienta en el entendimiento de la esfera política como resultante de la reunión entre ciudadanos para la toma de decisiones políticas. Como tal, la vida política es diferente de la esfera privada, pero esto no significa que haya una oposición diametral entre una y otra. Más bien Pateman entiende que la vida política “se arraiga en la totalidad de la vida y forma parte integrante de ella (...), está dialécticamente interrelacionada con ella [con *la privada*]” ([1989] 2018: 156). Persistir en señalar que se trata de dos esferas diferentes, pero que se vinculan, le permite a Pateman afirmar que personal y político no son sinónimos, aun cuando haya múltiples puntos de solapamiento, y aun cuando tanto lo uno como lo otro resulten “dimensiones necesarias de un orden social feminista democrático futuro” ([1989] 2018: 185).

Salir de esta visión tradicional de lo público y lo privado como esferas separadas, pero también de la asimilación entre lo personal y lo político, al poner sobre la

mesa que lo público se constituye a partir de una determinada forma de considerar lo político, abre una significativa serie de cuestionamientos teórico-conceptuales. De manera más general, la premisa de la interrelación supone que no todo lo competente al ámbito privado es político, pero esta articulación es siempre contingente y susceptible de ser transformada, en tanto lo definido como público no es ajeno a lo que es definido como privado, y viceversa. Aunque es posible abordar una dimensión privada a través de medios políticos y volverla así pública, esto no implica que todas las dimensiones de lo privado sean necesariamente políticas ni públicas; más bien, son potencialmente politizables. Resultan así susceptibles de ser abordadas a través de medios políticos dependiendo de las relaciones existentes (y contingentes) entre la esfera de lo público y de lo privado.

De manera más específica, y como desarrollaremos en el apartado siguiente, el análisis de las características del individuo del mundo público es también puesto en cuestión a partir de esta forma de comprender la relación entre las esferas. La supuesta universalidad del individuo y, por lo tanto, la premisa de que “el mundo público y las categorías a través de las cuales éste se presenta en el argumento teórico son sexualmente neutros o universales” ([1989] 2018: 16) son cuestionadas al aceptar el postulado de la oposición complementaria. Lo público no es neutro sexualmente en la medida que se construye en oposición a lo privado, a las mujeres y a sus cuerpos.

2.3. *Contra Locke y Rousseau*

En *El Contrato Sexual*, Pateman pone en evidencia el carácter patriarcal (asentado en la alianza fraternal entre varones) que cimenta las teorías del contrato, así como el derecho político original que sustenta el orden social (es decir, el derecho conyugal o sexual). En esta sección, desarmamos la argumentación de la autora en su discusión con los contractualistas, cuyos puntos principales son la crítica al pretendido carácter incorpóreo del individuo de las teorías del contrato (y su consiguiente abstracción o universalidad) y la insistencia en los rasgos y carácter masculino de dicho contrato. Estos elementos obligan a la autora a cuestionar otros aspectos de la teoría contractualista que impactan en las teorías modernas (y contemporáneas) de la democracia, concretamente en la conformación del cuerpo político civil.¹⁴

La idea de un contrato social fraternal que inaugura el cuerpo político deja, en principio, a las mujeres por fuera. Si recordamos las características del individuo que pacta según los teóricos del contrato (libre e igual con respecto a otros por naturaleza, poseedor de la propia persona), podemos reconocer que es masculino. Estos teóricos (que coinciden con los patriarcalistas) consideraban que las mujeres estaban subordinadas naturalmente a sus padres y a sus esposos, negando así su libertad e igualdad con respecto a los varones. Leer esta subordinación como natural (no coyuntural, no contingente, no política) excluye a las mujeres de la concepción de individuo de los contractualistas: las mujeres no eran capaces de pactar por su condición de dependientes, de tuteladas, de no libres.¹⁵ Por el contrario, el hombre, amo de sí mismo, es capaz de pactar y de participar en los asuntos de la vía pú-

blica. He aquí uno de los argumentos de nuestra autora: el referente empírico del individuo planteado por los contractualistas es, si prestamos atención al contexto en el que se inscriben, masculino.

Esta subordinación que impide a las mujeres consentir en la esfera pública convive en la teoría contractualista con la consideración de las mujeres como seres que siempre prestan consentimiento en la esfera privada ([1989] 2018). Hay algo paradójico en esta convivencia: ¿cuál es el fundamento que categoriza a las mujeres, en una y otra esfera, como aptas o no aptas para pactar? ¿En qué difieren los pactos en cada esfera para sostener esta posibilidad-imposibilidad? ¿No es preciso ser libre e igual para otorgar consentimiento matrimonial en la esfera privada? Beltrán Pedreira lo pone en los siguientes términos:

Curiosamente, a unos seres a los que se les niega la posibilidad de contratar, o no se cuestiona si la tienen o carecen de ella pero son excluidas de hecho en el pacto originario se les concede la capacidad suficiente para entrar en ese otro contrato [el matrimonial] (1994: 395).¹⁶

Ahora bien, ¿sería correcto decir que la exclusión surge de una determinada configuración del poder en un contexto específico (cuando escribieron Locke y Rousseau)? En otras palabras, ¿el problema con el contrato es *solo* el hecho de que refleje esa distribución desigual del poder en la sociedad de la que los contractualistas forman parte? Para Pateman, no. Más allá de los referentes empíricos y contextuales que puedan pensarse para llenar de contenido la categoría de *individuo*, la autora profundiza su crítica. Señala que el mundo público y las categorías a través de las cuales se presenta pretenden ser sexualmente neutras o universales. Así, en términos abstractos, la noción de individuo de las teorías del contrato representa una forma genérica que incluye tanto a varones como a mujeres, en tanto corporización del todo. Para Pateman, este nivel de abstracción neutral solo se sostiene como indiferente en materia sexual mientras que sea incorpóreo. El asunto es que, justamente, “abstraerse del cuerpo solo es necesario si el individuo no ha de revelarse como figura masculina” ([1989] 2018: 16). Por esto, Pateman insiste en corporeizar al individuo abstracto que pacta. Solo así se develan sus marcas masculinas y la dimensión sexual del pacto social. Es importante resaltar cómo los atributos del supuesto individuo *universal* e incorpóreo de la esfera de la sociedad civil se construyeron en oposición a los atributos de las mujeres de la esfera privada. En términos de Pateman, “el cuerpo político civil se diseña a imagen y semejanza de la imagen del individuo masculino que se constituye mediante la separación que se produce entre sociedad civil, por un lado, y mujeres, por otro” ([1989] 2018: 73). El hombre se presenta como el sujeto ideal del mundo público y la mujer se grafica como una amenaza y, por lo tanto, como necesariamente excluida de la esfera civil. En tanto no puede trascender su naturaleza corporal ni sus pasiones, tampoco puede desarrollar la moralidad política requerida para la participación en lo público ([1989] 2018).

Entonces, la teoría contractualista resulta excluyente, tanto por la forma argumentativa pseudoabstracta y universalista que adopta como por la constatación de

que los requisitos impuestos para pactar (por lo menos en la esfera pública) eran, al momento de su teorización, exclusivos de los sujetos masculinos.

Lo expuesto previamente sugeriría que las mujeres no participan del pacto y que, por lo tanto, no forman parte del cuerpo político. Sin embargo, Pateman plantea una visión particular acerca de la integración y participación en el orden civil. Afirma que, a pesar de su carácter patriarcal, el contrato las incluye, mas no del mismo modo que a los hombres: su inclusión es diferencial respecto de aquellos debido a su diferencia sexual: “la mujer se integra al orden civil de manera diferente que el hombre. (...) El proceso de inclusión ciudadano se ha estructurado a partir de su diferencia corporal (sexual) respecto al hombre” ([1989] 2018: 17). Las mujeres no solo no están incluidas de igual manera que los hombres en la esfera civil pública, sino que esta última es forjada en contraposición a las mujeres, a sus cuerpos y a lo privado. Las mujeres son lo opuesto al contrato social fraternal y a su ley civil. Del primero están excluidas, ya que son los hermanos los que heredan el derecho sexual patriarcal sobre los cuerpos de las mujeres. De la segunda también, ya que la ley civil se compone de todo lo que *carecen* las mujeres ([1989] 2018). Esta separación de competencias y atributos que se representan en la distinción público-privado es, en realidad, la división y la jerarquización de la razón, por un lado, y el cuerpo y la pasión, por el otro.

Lo anterior se termina de comprender a la luz la identificación y teorización de un pacto precedente al contrato social, el contrato sexual: “se habla mucho sobre el contrato social, pero se guarda un silencio profundo sobre el contrato sexual” ([1988] 2019: 35). El contrato sexual, histórica y teóricamente ignorado, es un pacto entre varones, sustentado en el derecho patriarcal, que les garantiza el acceso a los cuerpos de las mujeres en los espacios públicos y privados. Así, la libertad (atributo esencial para pactar) queda limitada solo a los varones: “la libertad civil no es universal” ([1988] 2019: 37). La oclusión de este pacto precedente ha llevado a que el contrato social sea postulado como antipatriarcal o postpatriarcal, pero se trata solo de una apariencia ([1988] 2019), y ha implicado que la distinción entre esferas no sea cuestionada. A este oscurecimiento han contribuido también las interpretaciones patriarcales del patriarcado, que, al ser entendido como derecho paterno (y no como derecho conyugal), no dan lugar a que se tome en consideración cómo se origina la familia y los vínculos entre maridos y esposas. En este punto, la autora se hace eco de la afirmación de Maine de que la familia se asienta sobre una “ficción legal” ([1988] 2019: 73), que se mantiene a partir del derecho político paterno. En contraposición, abordar la cuestión del patriarcado desde el reconocimiento de la existencia de ese pacto anterior (es decir, del contrato sexual) “*revela* que la sociedad civil, incluyendo la economía capitalista, tiene una estructura patriarcal” ([1988] 2019: 93, cursivas propias). Hay dos sentidos en los que el *verdadero* pacto originario es sexual (al mismo tiempo que también social): primero, en tanto es patriarcal; segundo, en tanto “establece un orden de acceso de los varones al cuerpo de las mujeres” ([1989] 2018: 37). La revisión teórica de Pateman va más allá de la crítica al contractualismo: señalar, rescatar, recuperar la historia perdida del contrato

sexual es una actividad crítica central para comprender las formas institucionales contemporáneas, que aparecen como resultado *solo* del contrato social. En síntesis, “narrar la historia del contrato sexual es mostrar cómo se produce la diferencia sexual, qué es ser ‘hombre’ o ‘mujer’, y de qué modo la construcción de esa diferencia como diferencia política es un punto central para la sociedad civil” ([1988] 2019: 58).

Si aceptamos la argumentación de Pateman, es necesario pensar una alternativa que incluya a las mujeres en tanto ciudadanas. Tras reconocer el carácter sexuado de la ciudadanía diferencial, Pateman deja planteada una posible inclusión de las mujeres al orden político: la maternidad. En este punto, discute con la lectura patriarcal de la maternidad, según la cual se trata de una tarea ajena a la ciudadanía, realizada en la esfera privada y, por lo tanto, la antítesis de los deberes del ciudadano. Esto no implica que se desprece el aporte al Estado que implican los nacimientos y las crianzas. De hecho, aunque el *dar vida* sea fundamental para la supervivencia y la expansión del Estado, es considerada una tarea privada, y por eso el estatus de ciudadanía de las mujeres es siempre ambiguo y contradictorio. Como recupera la autora, “el ejercicio del deber de la mujer es vital para la fortaleza del Estado y, aun así, queda fuera de la ciudadanía (de hecho, la maternidad es considerada la antítesis de los deberes del hombre y del ciudadano)” ([1989] 2018: 27). Para Pateman, la maternidad es un asunto sustancial, que “encarna las paradojas y las ironías de la relación de las mujeres con el mundo político” ([1989] 2018: 27) y que puede, potencialmente, tener un significado político no-patriarcal. Del mismo modo que considera que el carácter sexual de los individuos condiciona su ingreso a la ciudadanía, alega que la posibilidad de materner de las mujeres puede resultar una vía de inclusión. Si no atendemos a estas observaciones, la concepción patriarcal de la maternidad nos lleva a señalar obligaciones políticas diferenciales para hombres y mujeres: mientras que los hombres las tienen en la esfera pública, las mujeres, las tienen en la esfera privada. Esta diferenciación implica el reconocimiento de la ciudadanía y sus correspondientes derechos para los primeros y la negación del mismo estatus político para las segundas. Frente a esto, la incorporación que propone Pateman es diferente de la patriarcal en tanto politiza la maternidad, al valorizar su contribución al desarrollo del Estado. Esto implica una redefinición de las esferas y de las obligaciones políticas. Hay, de fondo, un cuestionamiento a la jerarquía que otorga más valor a lo que ocurre en el ámbito público que en el privado. Su propuesta revaloriza el cuerpo, el deseo, la pasión y los cuidados como valores políticos: hay, en definitiva, una valorización de la maternidad como aspecto político.

2.4. Ciudadanía, Estado de Bienestar y democracia

Por último, desarrollaremos las implicancias que lo hasta ahora dicho tienen para pensar los vínculos entre mujeres, ciudadanía, Estado de Bienestar y democracia. La decisión teórico-política de abordar de forma diferenciada el Estado de Bienestar y la democracia le permite a la autora pensar de modo situado las dificultades de estudiar la ciudadanía de las mujeres. Para esta sección, comen-

zaremos con una referencia a la caracterización del vínculo entre esta forma de organización política y las mujeres, para luego explorar la paradoja que caracteriza a la ciudadanía femenina. Con estas discusiones de fondo, luego nos detendremos en la cuestión de la democracia.

Como punto de partida, retomamos la afirmación de Pateman: la organización política-económica del Estado de Bienestar se asienta en una división sexual, lo que implica que mujeres y varones se incorporan de formas diferenciadas a la ciudadanía. Existe una “estructura patriarcal del Estado de Bienestar” ([1989] 2018: 238), la cual solo se hace evidente si atendemos a la dimensión sexuada de los individuos al reflexionar sobre el Estado de Bienestar y la democracia.

En función de ello, es posible afirmar que el binomio mujeres-Estado de Bienestar tiene una doble cara para pensar la subordinación de las mujeres. Por un lado, Pateman identifica que su desarrollo “ha traído desafíos al poder patriarcal y ha ayudado a proporcionar una base para que las mujeres adquirieran una ciudadanía autónoma” ([1989] 2018: 263). Además, se identifica a las mujeres como las principales beneficiarias de las transferencias económicas, negociadoras frente al Estado y relevantes en muchas áreas de la provisión de los servicios de bienestar social. Esto podría llevarnos a argumentar que, bajo esta forma de organización político-económica, se da una transformación en la situación de las mujeres, un cambio de amo (del hombre al Estado). Pateman no lo ve de este modo: considera que la apertura de la acción política hacia las mujeres es central y hace que sea incorrecto afirmar que solo se trata de un cambio de dependencia.

Sin embargo –y en parte como resultado de la circunscripción de las mujeres a actividades vinculadas a los servicios de bienestar social– considera que el Estado de Bienestar también ha contribuido a perpetuar rasgos patriarcales. Las mujeres han quedado excluidas de otras áreas (como legislación, administración pública, entre otras) y, en muchos casos, han quedado a cargo de tareas de cuidado en el interior de grupos familiares, por ejemplo, sin contrapartida económica por sus labores. El desarrollo del Estado de Bienestar estuvo signado por la concepción de que las áreas de bienestar social debían estar a cargo de “las mujeres (las esposas)” ([1989] 2018: 258), relegando así al sector público a un papel secundario como proveedor de estos servicios.

El análisis de Pateman va más allá de identificar esta doble cara, en tanto propone también revelar la existencia de una paradoja detrás de la condición ciudadana de las mujeres. Se observa que la falta de acceso al trabajo remunerado por parte de las mujeres influye directamente en su condición de no ciudadanas, de exiliadas. Integrar la división sexual del trabajo al dilema de los exiliados sociales permite iluminar la conexión entre el mundo del empleo remunerado y la ciudadanía con los modos en los que se configura la esfera privada. Por lo mencionado, para Pateman es necesario revisar la idea de ciudadanía formal, porque aquella tiene sujetos particulares y resulta excluyente para aquellos a quienes “se les niega la plena pertenencia social” ([1989] 2018: 246). Si pensamos estas cuestiones a la luz de un modelo de Estado que asocia los beneficios sociales en gran medida a la condición asalariada y a las pretensiones de pleno empleo características de estos

escenarios, resulta que la condición precaria de las mujeres como trabajadoras compromete su posición como ciudadanas.

Por último, Pateman problematiza la asociación entre ciudadanía e independencia y lo femenino y la dependencia. Señala que los elementos constitutivos de la independencia –capacidad de portar armas, capacidad de poseer bienes y capacidad de autonomía ([1989] 2018: 247)– están asociados a capacidades masculinas, y desidentificadas con lo femenino. Si bien la lógica del Estado de Bienestar reactualiza esta cuestión al poner como elemento clave al empleo, la exclusión de lo femenino persiste, ya que existe un derecho diferencial de acceso al trabajo (remunerado). La autora resalta que sus planteos son inentendibles si no tomamos en consideración los vínculos que existen entre la esfera del trabajo y de la ciudadanía, y la esfera de las relaciones de parentesco.

Entonces, dice Pateman:

La ciudadanía de las mujeres está llena de contradicciones y paradojas. Las mujeres deben proporcionar bienestar social y cuidar de sí mismas, por lo que debe darse por sentado que tienen las capacidades necesarias para estas tareas. Sin embargo, el desarrollo del Estado de Bienestar también ha presupuesto que las mujeres necesariamente necesitan protección y dependen de los hombres ([1989] 2018: 260).

Identificar esta situación la lleva a presentar el Dilema de Wollstonecraft, que define como “el difícilísimo problema a que se enfrentan las mujeres en su intento de obtener la ciudadanía plena” ([1989] 2018: 265). La paradoja planteada en *Vindicación de los derechos de las mujeres* ([1792] 2018) respecto al acceso de las mujeres a la ciudadanía se centra en “la dificultad que deriva de un doble movimiento al parecer inherente al feminismo: la demanda de igualdad y de reconocimiento de la diferencia” (Ciriza, 2000: 218). Según este dilema, el acceso a la ciudadanía de las mujeres sería posible a través de dos vías distintas y aparentemente opuestas: la extensión del ideal de ciudadanía, que resulte en un mundo neutral al género, y el reconocimiento de una necesaria especificidad de la ciudadanía para las mujeres. Nuevamente, el problema surge de la naturaleza incompatible de estas vías, en especial en el marco específico del Estado de Bienestar.

La lectura de Pateman se inscribe en un debate muy relevante para la teoría política en general y para la teoría feminista en particular cuando diferenciamos entre dos líneas, la del feminismo de la igualdad y la del feminismo de la diferencia (al que adscribe)¹⁷, que también pueden pensarse, sugerimos, en términos de la distinción entre ciudadanía diferenciada o redefinición de la universalidad. Se ilustran dos posibilidades de incorporación al pacto diferentes: desde el reconocimiento de la diferencia o desde la igualdad. Pateman aboga por el reconocimiento de la diferencia en la igualdad, al sugerir que la mujer debe ingresar al contrato social como tal. Sin embargo, no hace grandes distinciones hacia el interior de la categoría *mujeres*, que es presentada como un conjunto homogeneizado a partir de la capacidad de materner. De la mano de esta caracterización, las tareas o exigencias estatales para con las mujeres quedan sin terminar de ser claramente delimitadas.

Si en el argumento de Pateman es claro que son los hombres quienes cumplen con el deber ciudadano de morir por el Estado, se sigue que son las mujeres quienes dan vida por él mediante la maternidad.

Nuestra lectura de Pateman nos deja interrogantes no resueltos: ¿qué valor le damos a las diferencias en la configuración de un todo-político? ¿Cómo se determinan cuáles diferencias son constitutivas de la subjetividad? ¿Qué hay de *todo* en la suma del reconocimiento de las diferencias? En sus fragmentos propositivos, la autora ve luz en las posibilidades de alianza, “entre un movimiento obrero que admita el problema del poder patriarcal y un movimiento autónomo de mujeres que reconozca el problema del poder de clase” ([1989] 2018: 271), lo cual aporta un cierto grado de interseccionalidad a sus argumentos.

Finalizamos esta sección con elementos vinculados a la cuestión de la democracia progresista capitalista más allá del Estado de Bienestar. Pateman denuncia el carácter patriarcal de la democracia: “no hay incompatibilidad entre la *democracia* (...) el sometimiento de las mujeres o el hecho de que se las excluya de la participación plena e igualitaria en la vida política” ([1989] 2018: 277, cursivas originales). Hay varios puntos que son presentados como evidencia, tales como la subjetividad masculina tras los conceptos de individuo y ciudadanía, o la contradicción entre la ideología de libertad e igualdad individual (central en este tipo de democracias) y la caracterización de la sumisión de las mujeres como natural. El carácter formal de la ciudadanía, al que han accedido las mujeres, así como el derecho al voto, podrían hacernos suponer que existe esa igualdad y libertad. El problema es que esta apariencia formal es asumida como real y, por ende, no es discutida entre los teóricos de la democracia progresista. Consideramos que la división sexual del trabajo, aspecto en el que hemos hecho hincapié a lo largo del trabajo, sigue ejerciendo una influencia significativa con consecuencias directas sobre la democracia. Como contrapartida, en sus textos aparece la noción de *democracia genuina*, concebida como aquella en la que las mujeres son efectivamente sujetas políticas y ciudadanas. Esta propuesta encuentra eco en la afirmación con la que Pateman abre el último capítulo de *El desorden de las mujeres*: “Para las feministas, la democracia jamás ha existido” ([1989] 2018: 277). Entendemos que este tipo de democracia requiere de una redefinición del concepto *ciudadanía*, así como también de una revalorización y reconsideración del valor de la contribución de las mujeres a la sociedad civil. Por ende, y como modo de persistir en la forma en la que la autora comprende la distinción entre lo público y lo privado, es una transformación que debe darse en ambas esferas simultáneamente, en tanto reconozca la interrelación entre ellas.

3. Conclusiones

Para finalizar, nos interesa retomar algunas reflexiones que son transversales a ambas obras escritas por Pateman y por ende a todo el trabajo. En primer lugar, nos parece fundamental el rescate de la dimensión política de la subordinación de las mujeres, a partir del planteamiento de un derecho conyugal primario en las teorías del contrato. Poner de manifiesto el carácter político de la opresión cuestiona

buena parte de la teoría política contractual, a sus categorías y a las teorías modernas de la democracia que se basan en la concepción voluntarista de las primeras.

Entender de qué manera, y sobre qué exclusiones y omisiones, los teóricos del contrato construyeron las categorías de individuo público, privado y político implica leer los textos y la supuesta superación del patriarcado en clave crítica y feminista. Es decir, al tiempo que se reconoce que las teorías contractuales presentan un rechazo explícito al paternalismo y al gobierno natural del padre, conservan su núcleo patriarcal. La autora considera que el silencio acerca de las relaciones conyugales se asienta en el supuesto de la subordinación natural de las mujeres hacia los hombres, acción que despolitiza su opresión y, por lo tanto, anula la posibilidad y la legitimidad del cambio.

La virtud del análisis de Pateman radica en identificar que la subordinación de las mujeres no es ni natural ni igual durante todas las épocas. El patriarcado, entonces, es presentado como un sistema de opresión con diferentes intensidades, formas y alianzas. En este sentido, la autora identifica en las teorías del contrato la transformación de un patriarcado paternal a un patriarcado fraternal. Si bien no se trastoca el derecho sexual masculino, este último ya no estaría ejercido por el padre sino por los hermanos.

Sostenemos que otro de los aportes de Pateman radica en su concepción de inclusión al sistema político por parte de las mujeres. La autora parte de un diagnóstico en el que revela que la construcción genérica del individuo que pacta en las teorías contractualistas representa una ficción.¹⁸ Esta noción de individuo, central para la democracia, es considerada actualmente como un universal incorpóreo que incluye tanto a hombres como a mujeres. Sin embargo, Pateman se detiene en esta categoría para afirmar que, si bien las mujeres no hemos estado completamente excluidas de la vida política, nuestra inclusión se diferencia de la de los hombres, y por lo tanto, también nuestro estatus.

La concepción de individuo estaría construida en espejo a un sujeto masculino, libre e igual, capaz de dar consentimiento para entrar en relaciones de obligación política. La mujer quedaría excluida de esta disposición en la medida que se encuentra subordinada y no se presenta como una sujeta libre¹⁹. Se dota de esta forma al individuo de una aparente racionalidad y moralidad política, en contraposición a la mujer.

Esta caracterización se refuerza en la medida que se acepta sin cuestionar la separación entre una esfera político-civil y una privada, la primera asociada a la razón y al individuo, y la segunda a la pasión y al cuerpo femenino.

Pateman tiene interés en problematizar la asentada separación entre lo público y lo privado como dos esferas autónomas. Por un lado, se opone a quienes consideran que ambas esferas funcionan con lógicas independientes y que, por lo tanto, es posible analizarlas y comprender los fenómenos de cada una por separado. Tampoco acuerda con las feministas que aceptan la distinción y le brindan igual peso a ambas. Por último, también discute con aquellas que consideran que la esfera privada es indistinguible de la esfera política.

Aquellas posturas se derivan de una concepción novedosa que Pateman postula entre lo público y lo privado. La autora sostiene la existencia de una interdepen-

dencia entre ambas esferas, lo cual revela puntos de solapamiento, influencia y condicionamiento. Sin embargo, aquello no implica la reducción o el asimilamiento de la esfera privada a la esfera política. A pesar de sus puntos de confluencia, la autora insiste en la diferencia entre moralidad política y moralidad privada.

A partir de esta relación dialéctica entre las esferas, Pateman también ofrece una alternativa original respecto de la inclusión de las mujeres en la esfera política. Plantea la idea de una inclusión diferencial, diferente a la de los hombres, es decir, una inclusión *en tanto mujeres*. Recordemos que si la figura del individuo que pacta, y por ende la del ciudadano, se construye en oposición al ideal femenino, es dificultoso pensar en una inclusión en iguales condiciones que la del hombre. Esto es cierto también en términos del lenguaje: Pateman señala que se trata de categorías esencialmente patriarcales. Debido a su condición de mujeres, la autora plantea que, a pesar de su inclusión en la vida política, la mujer manifiesta una relación ambigua y contradictoria respecto de la ciudadanía.

Esta paradoja acerca de la ciudadanía de las mujeres es la que evidencia el carácter patriarcal del Estado, debido a que grafica las diferentes formas de insertarse en la ciudadanía de los hombres y las mujeres. Como hemos desarrollado, esta diferencia es particularmente notoria en lo que refiere al acceso al empleo formal y a la valorización (económica y/o social) del trabajo doméstico y de cuidados. Se sigue de lo anterior la fuerza del vínculo entre trabajo y ciudadanía, entre capitalismo y patriarcado. La ausencia de un salario condiciona el estatus de ciudadanas de las mujeres, al mismo tiempo que las hace dependientes de su esposo, padre, familia. La relación entre patriarcado y capitalismo que sostiene la autora es de colaboración en este aspecto, lo cual demuestra también la perfecta compatibilidad entre patriarcado y *democracia*.

Si consideramos que las dificultades de las mujeres para acceder o mantener trabajos no precarizados comprometen su condición de ciudadanas, ¿es posible pensar la demanda de inclusión ciudadana a través de la reivindicación de un salario por el trabajo doméstico y de cuidados? Por otro lado, ¿qué sucede con la condición de ciudadanía de las mujeres en contextos de desempleo y de regresión económica? ¿Qué otras alternativas pueden solidificar el vínculo entre mujeres y ciudadanía? Pateman, por su lado, da cuenta del potencial de la maternidad como un mecanismo de inclusión, así como también de las alianzas entre la clase obrera y las mujeres. Esto genera interrogantes respecto de la caracterización y el rol de las mujeres que tienen vínculos con la clase obrera (asalariada y no asalariada) debido a que forman parte de ella.

También son parte de nuestras conclusiones algunas apreciaciones críticas respecto del carácter esencialista, binarista, biologicista y heteronormativo²⁰ del que parten los supuestos de los libros utilizados. Consideramos que apoyarse únicamente en las categorías de mujer y varón cis heterosexuales puede devenir en efectos políticos no deseados. Nos preguntamos si utilizar estos recortes no implica también construir una ficción de lo que implica ser mujer o varón.

Al mismo tiempo, no pasa inadvertido el hecho de asociar a la mujer con la capacidad de dar vida y materner. Aquella da cuenta de una concepción biologicista

de lo que implica ser mujer. Esta premisa resulta polémica si, como mencionamos anteriormente, pensamos la maternidad como una posible vía de inclusión ciudadana. ¿La ciudadanía está limitada a las mujeres con capacidad de maternar? ¿A qué mecanismos de inclusión deben recurrir las que no pueden cumplir con este “deber”? ¿Qué consecuencias conlleva el impedimento o el deseo de no ser madre? Consideramos que una relectura de sus textos que amplíe estas claves de reflexión podría ser fructífera para incorporar otras perspectivas y algunos grises (o nuevos colores para sus argumentos).

Por último, consideramos que Pateman, pero con ella también la teoría política feminista, aporta elementos para pensar cuestiones clave de la teoría (y la ciencia) política: el poder, el derecho político y la democracia. Si ya reconocemos la centralidad de los argumentos de la tríada Nietzsche, Freud y Marx como padres de la crítica a la modernidad, o como los filósofos de la sospecha, según presenta Ricoeur, quizá es tiempo de incorporar también allí a los feminismos como una cuarta fuente de cuestionamiento, sobre todo en torno a la distinción entre lo público y lo privado y a la noción de la ciudadanía, piedras angulares sobre las que se construye la teoría democrática.

Referencias

1. Este artículo es una continuación de la ponencia *Críticas feministas: aportes de Carole Pateman para pensar la especificidad de la situación de las mujeres*, presentada por quienes suscriben en las X Jornadas de Ciencia Política (UBA, 2022). Este trabajo fue posible gracias a la formación recibida en las cátedras de Teoría Política II y el Seminario de Teoría Política Contemporánea, del Departamento de Ciencia Política de la UNMDP. Agradecemos en particular a Diego Paredes Goicochea y María Laura Gutiérrez por su acompañamiento y reflexiones. Asimismo, agradecemos a lxs evaluadorxs por sus observaciones y comentarios.
2. En sintonía con esta línea de pensamiento, Reverter Bañón (2011) desafía la estructura sectorizada de los estudios feministas y de género, al afirmar que la crítica feminista constituye, en realidad, una crítica a la modernidad. Sugiere, además, que la crítica feminista tiene la capacidad de proponer alternativas teórico-políticas.
3. En concordancia con Smiraglia, consideramos que una de las virtudes de la obra de Pateman radica en la formulación de “preguntas específicamente feministas sobre las relaciones contractuales, en vez de intentar tratar el problema de la incorporación de la mujer desde dentro de la corriente principal de la teoría política” (2015: 36).
4. Con el objetivo de facilitar la lectura, a partir del siguiente apartado (desarrollo) las citas y referencias corresponden a los libros de Pateman mencionados. En el caso contrario se incorporará el apellido y año de la autora citada.
5. Como recupera Del Águila, el título del libro de Pateman proviene de una cita de Rousseau que ilustra la tradicional asociación entre mujeres, desorden, subversión y peligro. Según la recuperación de Pateman realizada por Del Águila, la particularidad en la modernidad radica en que “el desorden de la mujer deviene en problema social y político” (2014: 459).
6. Autoras como Di Tullio retoman esta discusión. En sus palabras: “a quienes sostenían, en el marco del debate llevado adelante en el siglo XVII, que el poder político se fundaba en el derecho paterno, y por tanto era natural y no convencional, se les oponían aquellos que colocaban al contrato como la génesis y fundamento del derecho político poniendo en primer plano la noción de consentimiento, al tiempo que diferenciaban este poder político de otros poderes que pudieran ejercerse en una sociedad como del amo sobre el esclavo, el esposo sobre la esposa o el padre sobre los hijos” (2014: 152-153).

7. En este punto coincidimos con la interpretación de Del Águila: “Asimismo, Locke explica como consideración adicional para entender el tránsito del estado natural al civil, la distinción entre autoridad paternal y política. Siguiendo ese capítulo del Segundo Ensayo, Pateman recuerda que, para Locke, el primero es el establecido por el padre sobre el hijo menor quien aún no alcanza la madurez moral y racional de la adultez (cualidades esenciales para permitir a todos los individuos –varones– dar el consentimiento al gobierno civil), mientras que la autoridad política, ejercida sobre los adultos, sólo puede ser legítima si se hace con sus consentimientos” (2014: 452). Mantenemos, sin embargo, algunas reservas con respecto a su aclaración de “individuos –varones–” como sujetos del consentimiento, tema sobre el cual volveremos más adelante.

8. La relevancia de estas discusiones ha generado intercambios dentro de los feminismos. Autoras como Gayle Rubin (1986) consideran que el término patriarcado no es el más adecuado para referirnos a la actual opresión de las mujeres, en concordancia con el contractualismo respecto de la superación del patriarcado. En sus palabras, “el patriarcado es una forma específica de dominación masculina y el uso del término debería limitarse al tipo de pastores nómadas como los del Antiguo Testamento” (1986: 105). Según esta perspectiva, la opresión que las mujeres sufren tras la modernidad no surge del poder de los hombres en tanto padres. Por ende, es necesario desarrollar un nuevo concepto que explique esa forma de poder ejercida por los hombres en nuestra contemporaneidad: el sistema sexo-género, definido como el “conjunto de disposiciones por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana, y en el cual se satisfacen esas necesidades humanas transformadas” (1986: 97).

9. Agrega Di Tullio: “Así, el patriarcado, lejos de quedar rendido ante la teoría del contrato, ha sido incorporado por ésta adoptando una forma propiamente moderna: el patriarcado ya no es paternal sino fraternal, los hombres no ejercen su poder en tanto padres, pues la derrota política del padre ya ha sido llevada adelante” (2014: 153).

10. “La distinción establecida entre el poder conyugal y el poder paternal permite que aquél sobreviva a la derrota del padre y se exprese en el derecho sexual masculino de la modernidad. De este modo, la interpretación del patriarcado como derecho paterno es cuestionada por ser una interpretación patriarcal que subsume el derecho conyugal en el derecho del padre” (Di Tullio, 2014: 153-154).

11. En ese sentido, recuperamos a Del Águila sobre Pateman: “la ajenidad de las mujeres en la esfera pública no es un simple prejuicio del vulgo, sino que está arraigado en el pensamiento fundacional de la teoría de la democracia moderna” (2014: 462).

12. Volveremos sobre esto en el último apartado, ya que a Pateman le interesa (también) señalar que “la condición subordinada de la mujer se presupone y es mantenida como tal por el poder estatal” ([1989] 2018: 183).

13. Consideramos que el desarrollo de esta articulación entre la asimilación de la moral pública en lo privado y la pérdida de derechos y libertades es insuficiente en *El desorden de las mujeres*. ¿Qué características tiene *per se* la moral pública como para que su incorporación a la esfera privada tenga estas consecuencias negativas? ¿O se trata de consecuencias negativas que surgen de la incompatibilidad y también aparecerían si se trasladara la moralidad privada a lo público? Por último, también nos preguntamos por el señalamiento de lo *individual*: ¿acaso lo individual se dirime, para Pateman, en el ámbito privado y lo colectivo en lo público? Dejamos estas preguntas aquí asentadas para futuras relecturas de la obra de Pateman aquí trabajada, así como del resto de sus textos.

14. Una de las autoras que recupera este ejercicio teórico de ir desde el contractualismo hacia la teoría moderna y contemporánea de la democracia es Alicia del Águila, quien, en su lectura de Pateman, afirma que “la no incorporación de la mujer en el escenario político – un hecho reciente, del siglo XX – ocurrió no a pesar del pensamiento democrático, sino porque la teoría democrática misma se sustentaba en esa exclusión de la mujer en el espacio público” (2014: 449).

15. En palabras de Pateman: “Esto significa que las mujeres quedan excluidas del estatus de individuo, si el sometimiento de la esposa a su marido tiene un fundamento natural ésta no puede ser vista como un individuo naturalmente libre e igual” ([1989] 2018: 108).

16. También sobre este punto, ver Del Águila, donde, por ejemplo, dice: “Los hombres, se ha señalado, consienten el contrato que da origen al gobierno civil. Ese contrato, en cuanto a seres dependientes de

los padres/esposos, no compete a las mujeres. Sólo, indirectamente, a través del matrimonio. Por tanto, no son sujetos a quienes la esfera pública le sea propia” (2014: 458).

17. En la tradición del pensamiento feminista occidental es posible identificar una aparente dicotomía entre dos corrientes teórico-prácticas: el feminismo de la igualdad y el feminismo de la diferencia. Como hemos mencionado, los inicios de este debate pueden rastrearse ya en los textos de Mary Wollstonecraft ([1792] 2018), aunque es en las décadas de 1970 y 1980 cuando proliferan las argumentaciones en pos de la igualdad o de la diferencia como estrategias teórico-políticas para alcanzar la equidad entre los géneros. En términos generales, la corriente del feminismo de la igualdad persigue la eliminación de las desigualdades en razón del género mediante la redistribución económica, el igual acceso a derechos, oportunidades y al espacio público. El feminismo de la diferencia hace hincapié en reconocer y valorar las especificidades de las mujeres. Argumenta en favor del respeto hacia estas diferencias en lugar de abogar por su eliminación o su asimilación a las características y valores público-masculinos. En palabras de Alejandra Ciriza, la dicotomía igualdad-diferencia, puede leerse como “la tensión entre la consideración de la diferencia como un principio de acción política propio de las mujeres y la herencia teórica y política del igualitarismo ilustrado” (2000: 222).

18. La noción de ficción está bastante presente en la obra de Pateman, como recuperamos en Fernández Bugna (2022). En Del Águila (2014) se hace referencia más específica a la *ficción de la ciudadanía*, expresión tomada de Pateman para referirse a los desarrollos teóricos de Locke en tanto demócrata liberal.

19. Aunque decidimos no incluir esos argumentos en este artículo, los capítulos en los que Pateman se refiere a la cuestión del consentimiento y a la construcción de la figura legal de la violación aportan en este sentido. Brevemente, reponemos su línea argumental: en el ámbito privado, se asume que las mujeres consienten, al participar del matrimonio, de una vez y para siempre, que los hombres accedan a sus cuerpos, sin poder revocar ni revisar ese supuesto consentimiento. En sus textos, Pateman ([1989] 2018) recupera referencias a la legislación inglesa en lo que respecta a la imposibilidad de llevar a juicio a un esposo por una violación en el marco del matrimonio, figura que resultaba oximorónica. Estas mismas mujeres, postuladas como capaces de consentir en el ámbito privado, no son consideradas sujetos pasibles de consentir en el ámbito público.

20. Si bien reconocemos la potencialidad de la obra de Pateman como denuncia del sesgo patriarcal de la teoría política moderna y contemporánea, consideramos que en numerosas instancias su crítica se cierra en sí misma. En otras palabras, al tiempo que logra señalar el carácter excluyente de estas teorizaciones, resulta poco crítico respecto de las propias categorías con las que se piensa esa exclusión/inclusión. Nos apalancamos en este aspecto en la insistencia butleriana en la pregunta acerca de qué queda ocluido cuando pensamos con determinadas categorías (por ejemplo, qué otras identidades, corporalidades y posibilidades no son consideradas si nos amigamos con el binarismo varón-mujer, como hace Pateman). También en esta dirección, Reverter Bañón señala el potencial riesgo que puede implicar insistir en exceso en la especificidad de la situación de las mujeres, ya que esta narrativa puede derivar en una “esencialización de la ‘experiencia de ser mujer’, que anule otras diferencias, recreando así la cadena de exclusiones desde la legitimación de una determinada versión de lo que es ser ‘mujer’” (2011: 126, comillas originales).

Bibliografía

- Alic, M. (2005). *El legado de Hipatia: historia de las mujeres en la ciencia desde la Antigüedad hasta fines del siglo XIX*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Beltrán Pedreira, E. (1994). Público y privado (sobre feministas y liberales: argumentos en un debate acerca de los límites de lo político). *Doxa. Cuadernos De Filosofía Del Derecho*, 15-16, 389-405. <https://doi.org/10.14198/DOXA1994.15-16.19>
- Brown, W. (1988). *Manhood and Politics*. Totowa, Estados Unidos: Rowman and Littlefield
- Brown, W. (2000). Suffering Rights as Paradoxes. *Constellations*, 7 (2), 230-240. <https://doi.org/10.1111/1467-8675.00183>
- Butler, J. (2007) *El género en disputa*. Barcelona, España: Paidós.
- Butler, J. (2019). *Cuerpos aliados y lucha política*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

- Ciriza, A. (2000). *Pasado y presente: el dilema de Wollstonecraft como herencia teórica y política*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100613011152/11ciriza.pdf>
- Davis, A. Y. (2005). *Mujeres, raza y clase*. Madrid, España: Ediciones Akal.
- De Beauvoir, S. ([1949] 2015). *El segundo sexo*. Madrid, España: Cátedra.
- Del Águila, A. (2014). Carole Pateman y la crítica feminista a la teoría clásica de la democracia (Locke y Rousseau). *Revista Estudios Feministas*, 22(2), 449-464. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2014000200003>
- Di Tullio Arias, A. (2014). El Contrato Sexual 25 años después. En D. Serrano Niza, E. Torrado Martín Palomino y M. A. Robles Santana (Coords.), *Género y conocimiento en un mundo global* (pp. 152-160). San Cristóbal de la Laguna, España: Instituto Universitario de Estudios de las Mujeres, Universidad de La Laguna.
- Fernández Bugna, M. C. (2022). ¿Hay que levantar un velo? Lecturas cruzadas de Claude Lefort y Carole Pateman para pensar la dicotomía apariencia-realidad. Ponencia presentada en las I Jornadas de Teoría Política. Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina. No publicado.
- Firestone, S. ([1970] 1976). *La dialéctica del sexo*. Barcelona, España: Kairós.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta: reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Bogotá, Colombia: Siglo de Hombres Editores.
- Gardella Hueso, M. (2022). *Las Griegas*. Buenos Aires, Argentina: Galerna.
- Gargallo, F. (2004). *Ideas feministas latinoamericanas*. México D. F., México: UACM
- Hartmann, H. I. (1996). Un matrimonio mal avenido: hacia una unión más progresiva entre marxismo y feminismo. *Papers de la Fundació*, 88. <https://fcampalans.cat/archivos/papers/88.pdf>
- Hill Collins, P. (1998). La política del pensamiento feminista negro. En M. Navarro y C. Stimpson (Eds.), *Qué son los estudios de mujeres* (pp. 253-312). Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Millet, K. ([1970] 1995). *Política sexual*. Madrid, España: Cátedra.
- Moller Okin, S. (2013). *Women in Western Political Thought*. Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press.
- Mouffe, Ch. (1993). Feminismo, ciudadanía y política democrática radical. *Debate Feminista*, 7, 3-22. https://debatefeminista.cieg.unam.mx/index.php/debate_feminista/article/view/1636/1465
- Pateman, C. ([1989] 2018). *El desorden de las mujeres: Democracia, feminismo y teoría política*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Pateman, C. ([1988] 2019). *El contrato sexual*. Madrid, España: Ménades.
- Reverter Bañón, S. (2011). La dialéctica feminista de la ciudadanía. *Athenea Digital*, 11(3) 121-136. <https://raco.cat/index.php/Athenea/article/view/247476>
- Rubin, G. (1986). El tráfico de mujeres: notas sobre la "economía política" del sexo. *Revista Nueva Antropología*, 8(30), 95-145. <https://www.unc.edu.ar/sites/default/files/EL%20TRAFICO%20DE%20MUJERES%20-%20Gayle%20Rubin%2C%201975.pdf>
- Smiraglia, R. (2015). Feminismo y Liberalismo: una revisión crítica sobre El contrato sexual de Carole Pateman. *Leviathan*, 11, 33-55.
- Wittig, M. (2006). *El pensamiento heterosexual y otros ensayos*. Madrid, España: Egales.
- Wollstonecraft, M. ([1792] 2018). *Vindicación de los derechos de la mujer*. Madrid, España: Cátedra.
- Young, I. (1992). Marxismo y feminismo, más allá del matrimonio infeliz (una crítica al sistema dual). *El cielo por asalto*, 2(4), 43-69.

Recibido: 19/02/2024. Aceptado: 17/05/2024.

María Candela Fernández Bugna y Camila Montaña, "Crítica feminista y dimensiones sexuales del poder: mujeres, ciudadanía y Estado". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 29, número 49, enero-junio 2025, pp. 79-100.

temas Y debates

temas
Y debates

Integración local: políticas migratorias en la municipalidad de Córdoba, Argentina

Local Integration: Immigration Policies in the Municipality of Córdoba, Argentina

Marina Liz Beltrán

Marina Liz Beltrán es maestra en Antropología Social y becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
E-mail: marina.beltran@mi.unc.edu.ar

resumen

Las políticas migratorias desarrolladas por los gobiernos locales son clave para identificar disputas por el ejercicio de derechos y el acceso a la ciudadanía social y política. En este artículo se analizan las políticas migratorias implementadas por la municipalidad de Córdoba durante el período de gobierno 2019-2023, orientadas a la inserción de la población migrante en la ciudad. Se identifica la relación de estas políticas con el proceso de internacionalización de la ciudad y se recupera el trabajo realizado con las colectividades en los períodos anteriores de gobierno.

A través de una metodología cualitativa centrada en la revisión de archivos, redes sociales, documentos públicos y de organismos internacionales, así como una entrevista con un funcionario clave, se reconstruyen los sentidos otorgados por la administración municipal a las políticas dirigidas a la población migrante. Se enfatiza en aquellas dirigidas a la integración cultural, que cuentan con un dispositivo específico de participación, y en las políticas de inserción laboral. Por último, se analiza una acción específica vinculada al empadronamiento para el voto municipal en las elecciones de 2023. En este sentido, se indaga en las posibilidades de dicha acción para abrir la puerta a una integración política más consolidada.

palabras clave

políticas públicas / migración / ciudadanía / gobierno local

summary

The immigration policies developed by local governments are crucial for identifying disputes over the exercise of rights and access to social and political citizenship facilitated by these governments. In this article, we analyze the immigration policies implemented by the municipality of Córdoba during the 2019-2023 government period, with a focus on the integration of the migrant population into the city. We examine the connection between these policies and the city's process of internationalization. Additionally, we recover the work carried out with the city's collectives in previous government periods.

Through a qualitative methodology centered on the review of archives, social networks, public documents, and international organizations, along with interviews with key officials, we reconstruct the meanings attributed by the municipal administration to the policies directed at the migrant population. We emphasize those policies oriented towards cultural integration, which include a specific participation mechanism, as well as policies related to labor inclusion. Finally, we analyze a specific action linked to voter registration for the 2023 municipal elections. In this regard, we explore the possibilities of this action to open the door to a more consolidated political participation.

keywords

public policies / migration / citizenship / local government

Introducción

La migración interpela a los Estados-nación, pone en jaque las fronteras y obliga a generar políticas que habilitan o deniegan, en condiciones diversas, el acceso al territorio. Sin embargo, una vez superado el momento de ingreso y aseguradas ciertas condiciones administrativas de permanencia, que en Argentina son reguladas por el Estado a través de la Dirección Nacional de Migraciones, se vuelve significativo el proceso de integración. La política migratoria puede ser entendida, entonces, como

el conjunto de mecanismos legales y administrativos articulados por lo general desde el Estado, pero también desde otras instituciones supranacionales, que regulan el acceso al territorio, la estancia y el establecimiento, la integración socioeconómica y cívica de los inmigrantes y el disfrute de derechos ciudadanos, así como la incorporación a la comunidad política (López Sala, 2005: 28).

En este sentido, distintos autores apuestan a una mirada local para observar la integración socio-económica y política de las personas migrantes, considerando que, más allá del cruce de las fronteras de los Estados, estas personas se trasladan a una ciudad concreta. Por lo tanto, los municipios son el primer espacio de recepción de demandas y reconocimiento de derechos, así como los responsables de trasladar necesidades de las personas migrantes a otros niveles del Estado a través de la articulación intraestatal (Thayer y Durán, 2015; Nicolao, 2022).

En Argentina, la centralidad de los gobiernos locales para observar la ejecución de la política migratoria puede vincularse al proceso de descentralización y transferencia de funciones hacia los niveles inferiores del Estado. La sanción de la Ley de Migraciones 25871 establece una perspectiva de derechos para abordar la migración y, aunque las funciones de las administraciones locales no se encuentran detalladas en la ley, a partir de su aprobación se han impulsado políticas orientadas a la integración local (Nicolao, 2020). En particular, las acciones para el acceso a documentación han dado lugar a un proceso de “territorialización” de la política migratoria (Rodrigo, 2019). Esto ha impactado tanto en los procesos de organización locales, es decir, la participación política en sentido amplio que incluye procesos de asociación, demanda de derechos y diálogo con el Estado, como también en sentido estricto, en lo que refiere al ejercicio del voto, en tanto el acceso a la documentación habilita la participación electoral.

El análisis de las políticas migratorias locales permite entonces observar la aplicación de normativas en espacios concretos, a partir de la articulación de resortes administrativos y burocráticos; así también, los vínculos y acuerdos entre actores diversos que posibilitan la inclusión en la agenda pública de problemáticas específicas y garantía de derechos aún no reconocidos en la normativa nacional o en otras jurisdicciones (Nicolao y Carcedo, 2020; Thayer, Stang y Dilla Rodríguez, 2020). Por otro lado, la observación de las políticas migratorias locales habilita un análisis multiescalar de las disputas en torno a los límites de la ciudadanía y su vínculo con la nacionalidad en contextos locales, sobre todo en el plano de la

participación electoral y las respuestas creativas de la población migrante frente a las dificultades e imposibilidades de participación (Penchaszadeh y Rivadeneira Palacios, 2018; Calderón Chelius, 2019; Matossian, 2020). Al tratarse de un sistema federal, cada jurisdicción cuenta con autonomía electoral para definir las condiciones de participación de la población migrante. De modo que es en estos espacios donde se produce la disputa por el ejercicio de derechos políticos entendidos como condición para la integración (García-Lozano, 2009).

A pesar de su importancia, se constata la existencia de escenarios disímiles en relación con la institucionalización de las políticas locales dirigidas a la población migrante. Tal como explica Nicolao,

en la mayoría de los municipios argentinos la cuestión migratoria no cuenta con un lugar preestablecido en la administración local, sino que, en los casos en que es incorporado, lo hace con diversa intensidad, nivel de sostenibilidad en el tiempo, actores impulsores involucrados, carácter predominantemente reactivo de las intervenciones (2020: 166).

Esta situación ha sido caracterizada por Thayer, Stang y Dilla Rodríguez (2020) como “política del estado de ánimo”, en la cual se vuelve central la disposición y voluntad de funcionarios en puestos clave que, reactivos a demandas específicas, generan respuestas con baja institucionalización y escasa continuidad. Estas respuestas se orientan principalmente a la acción cultural y, en el caso de los derechos, más a su divulgación o facilitación que a su ejecución directa.

Es significativo, entonces, continuar la indagación de procesos locales de desarrollo de políticas dirigidas a la población migrante. Este trabajo se centrará en las políticas de integración, entendidas como procesos de incorporación multidimensionales llevados adelante por los Estados, dirigidos a la población migrante (Blanco, 2001), tendientes a la reconciliación entre pluralismo cultural y ciudadanía política (Gil Araujo, 2023). Estas acciones son colectivas, más que individuales, y abarcan ámbitos diversos de la vida migrante en las ciudades de destino (Berganza Setién y Solórzano Salleres, 2019). Además, adquieren sentidos y orientaciones diversas en la normativa y en la práctica, al vincularse con las posibilidades de participación que, en condiciones específicas, son habilitadas a los colectivos migrantes. El análisis se ubicará desde la perspectiva de los productores de las políticas migratorias locales de la municipalidad de la ciudad de Córdoba, Argentina. Entendemos que tanto la normativa como las acciones llevadas adelante informan sobre los procesos inclusión/exclusión de la población migrante y establecen niveles diferenciales y gradaciones de acceso a la ciudadanía social y política (Domenech y Magliano, 2008; Gil Araujo, 2009; Pacecca, 2016).

Este trabajo exploratorio tiene como objetivo describir y analizar las políticas dirigidas a la población migrante implementadas por la Dirección de Acompañamiento y Apoyo al Migrante (en adelante, la Dirección) de la municipalidad de Córdoba, Argentina. La Dirección fue creada en 2019 y extendió su funcionamiento a lo largo del período de gobierno que finalizó en 2023. La producción de políticas de la Dirección se orientó a la integración de las personas migrantes

para “garantizar su efectiva inserción en la ciudad” a través de la promoción de la interculturalidad por medio de talleres, festivales y diversos eventos; asesoramiento para el acceso a derechos; orientación en gestiones ante organismos estatales; capacitaciones para la búsqueda de empleo, entre otros (RRII - Municipalidad de Córdoba, s/f b). Como hecho puntual de interés en este análisis se destacará el impulso que, desde la Dirección, se otorgó al proceso de empadronamiento de migrantes para la participación en las elecciones municipales de 2023. Para esto, se recurrirá a la revisión de archivos digitales publicados por la Dirección de Acompañamiento y Apoyo al Migrante en su página web y redes sociales, revisión de normativa y documentos administrativos, así como también a una entrevista realizada con un funcionario encargado del diseño y puesta en práctica de estas políticas.

En el primer apartado, se desarrollarán algunos antecedentes del trabajo realizado por la Dirección: en primer lugar, el proceso de internacionalización de la ciudad de Córdoba, que ha dado lugar a formas específicas de entender y administrar el proceso migratorio en la ciudad; por otra parte, el trabajo realizado en administraciones anteriores por el Área de Culto y Colectividades de la municipalidad. En el segundo apartado, se describirán algunas de las políticas ejecutadas por la Dirección. En el apartado siguiente, se analizará brevemente el proceso de difusión del empadronamiento llevado adelante por el Centro de Atención a Personas Migrantes y Refugiadas, dependiente de la Dirección, y los sentidos otorgados a este trabajo. Por último, se presentarán algunas conclusiones y preguntas.

Entre la internacionalización y el trabajo local

La Dirección de Acompañamiento y Apoyo al Migrante forma parte de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Cooperación, dependiente de la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales de la municipalidad de Córdoba. La posición de la Dirección en el organigrama municipal vincula las políticas dirigidas a la población migrante con aquellas orientadas a posicionar la ciudad de Córdoba en el escenario internacional. Este proceso, que puede remontarse hasta la década de 1960, se consolidó a partir de la gestión que comenzó en 2011. A su vez, las políticas orientadas a la difusión de la cultura de las colectividades pueden rastrearse a través del trabajo realizado por el Área de Culto y Colectividades de la Municipalidad de Córdoba durante los periodos de gobierno 2011-2015 y 2015-2019.¹

Antecedente I: La internacionalización de la ciudad de Córdoba

La internacionalización de las ciudades se enmarca en la progresiva descentralización estatal y auge de lo transnacional, en el marco de la globalización. Los gobiernos locales asumen procesos de paradiplomacia, al constituirse como actores en el ámbito internacional. Se impulsa entonces la firma de convenios bi y multilaterales y la participación en redes de cooperación horizontal, caracterizadas por su flexibilidad y dinamismo (Oddone y Granato, 2006; Sánchez y Trebucq, 2023). Desde la década de 1960, Córdoba ha llevado adelante procesos

de “hermanamiento” con distintas ciudades, así como la participación en espacios multilaterales, entre los que se identifica la Red de Mercociudades (en adelante, la Red). Se trata de una red de gobiernos locales del Mercosur fundada en 1995, con el objetivo de integrar a gobiernos locales de América del Sur. En la actualidad, la Red cuenta con 375 ciudades miembro distribuidas en 10 países del subcontinente y organiza su trabajo en 21 Unidades Temáticas. Cada una de estas unidades realiza reuniones periódicas para compartir agenda y buenas prácticas.

Para el análisis que aquí interesa, se destaca el trabajo de la ciudad de Córdoba en la Red en torno a la temática migratoria. Desde 2017, subcoordinó y luego coordinó la comisión de Derechos Humanos, dentro de la cual se introdujo la migración como eje de trabajo. En 2021, asumió la presidencia de la comisión de Derechos Humanos y Migraciones y propuso su jerarquización a Unidad Temática. En septiembre de 2023, la ciudad fue sede de un nuevo encuentro de Mercociudades, con dos eventos que marcaron la agenda de trabajo. En primer lugar, una reunión de representantes de gobiernos locales para exponer “buenas prácticas” en la gestión de las migraciones en el ámbito local y, luego, una reunión con representantes de organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con quienes algunas ciudades de la Red articulan en el desarrollo de sus políticas, como es el caso de la ciudad de Córdoba.

El proceso de internacionalización se refleja no solo en la participación de la ciudad en espacios multilaterales, sino que también ha cristalizado institucionalmente, elevando la temática a nivel de Secretaría durante el período 2019-2023 (como fue mencionado, la Dirección forma parte de la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales).² En este sentido, autores como Sánchez y Trebucq (2023) realizan un balance positivo del impacto del trabajo de internacionalización de la ciudad de Córdoba, en tanto ha mantenido continuidad a través de los cambios de gobierno y muestra proyección futura, y ha asumido también agendas globales de desarrollo. Sin embargo, autores como Ortega (2021) advierten que, para el caso de las migraciones, los procesos de internacionalización tienen algunos claroscuros. Específicamente, esta autora denuncia el impacto de los modelos de gobernanza global de las migraciones que las ciudades asumen a partir de los procesos de paradiplomacia. De acuerdo con la línea discursiva de los organismos internacionales, los municipios enfocan la migración como problema público a gestionar, lo cual implica el involucramiento de una diversidad de actores, y se difuminan las responsabilidades estatales en favor de actores que no tienen responsabilidades en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. A partir de la influencia de organismos como la OIM, las administraciones locales se enfocan en la producción de “buenas prácticas” para una gestión de la movilidad “segura, ordenada y regular”, concepto proveniente del Pacto de Migración (2018) (Estupiñán Serrano, 2013; Pécout, 2018). De este modo, no solo se despolitiza y diluye la responsabilidad de los Estados en la garantía de derechos, sino que también se traslada a las personas migrantes la responsabilidad de su propio bienestar e inclusión en las sociedades de acogida (Ortega, 2021).

En el caso que es motivo de análisis, se identifica el documento emitido en la XXIV Cumbre de Mercociudades, que establece que “avanzar hacia una migración con derechos implicará avanzar en la gobernanza migratoria, que involucra la articulación entre distintas instancias gubernamentales, organizaciones sociales, entidades privadas y habitantes del territorio. Así como organizaciones internacionales y plataformas globales” (Mercociudades, 2019). Este documento refleja la perspectiva de la gobernanza global de la migración, al involucrar una diversidad de actores, con lo que el lugar de los Estados como garantes de los Derechos Humanos queda desdibujado. En el mismo documento se explica también que “los gobiernos locales se encuentran en la primera línea, respondiendo a las necesidades de la población migrante en los territorios y en muchos casos desarrollando y/o adaptando políticas locales, ofreciendo servicios esenciales y soluciones innovadoras” (Mercociudades, 2019). Si bien se habla de una migración con derechos, no se establece claramente quién debe garantizarlos. Al mismo tiempo, los gobiernos locales deben “ofrecer servicios y soluciones” a las necesidades de la población migrante. De este modo, se pasa por alto la dimensión política de la migración, y se deja de lado la participación política y organización de la población migrante (Domenech, 2017). Esta perspectiva de gobernanza genera entonces procesos de inclusión que, si bien utilizan la categoría de derechos, lo hacen de forma condicionada a la regularidad y el control en los términos establecidos por el gobierno de la sociedad de destino. Así, la integración migrante se produce de forma subordinada, y da lugar a ciudadanías despolitizadas.

Este tipo de perspectiva, vinculada a la autonomía de las migraciones, sostiene entonces la necesidad de cuestionar el papel de los Estados en la regulación e integración de la migración. Si bien en este trabajo no se abordará la problemática en análisis desde esta perspectiva teórica, se considera que es una herramienta para mantener la vigilancia en torno a las políticas generadas por el aparato estatal. De este modo, se entiende que la construcción de políticas migratorias locales se ve atravesada de forma no lineal por la agenda internacional. El sentido de los mandatos internacionales se resignifica en cada espacio local y, en ciertas ocasiones, adquiere la potencialidad política de construir nuevas interacciones, demandas, diálogos y negociaciones (Nicolao, 2022). El diseño, planificación y ejecución de las políticas sufre mediaciones diversas y es, a su vez, asumido con sentidos distintos por los usuarios destinatarios. Esto puede ser observado en las ciudades donde se abren espacios para la participación política migrante más allá –y más acá– de las políticas públicas generadas por los gobiernos locales.

En el caso analizado, la participación en la Red de Mercociudades –específicamente, el impulso a la Unidad Temática Derechos Humanos y Migraciones– puede vincularse con el desarrollo de una política migratoria municipal que se concretó en 2019 en la creación de la Dirección de Acompañamiento y Apoyo al Migrante. Esta Dirección absorbió parte del trabajo que, hasta la gestión anterior, venía realizando el Área de Culto y Colectividades.

Antecedente II: Administración de la cultura migrante

Previamente a la administración 2019-2023, la generación de políticas públicas por parte de la municipalidad hacia las personas migrantes se canalizaba a través de las distintas secretarías que la integraban, sin concentrar en un área específica la atención a esta población. Se trata del único espacio desde el que se gestionaban políticas dirigidas más o menos específicamente a la población migrante era el área de Área de Culto y Colectividades, dependiente de la Dirección de Relaciones Institucionales. A través de ella se atendía a la diversidad de la ciudad, mayormente identificada con la presencia de migrantes, pero también de grupos étnico-religiosos y personas descendientes de migrantes cuyo trabajo se adscribía en torno a la identidad de sus ancestros. En general, todos estos grupos eran identificados bajo la denominación de colectividades y se consideraba la difusión cultural parte central de su trabajo.

A partir de un diagnóstico de dificultad en la convivencia con lo culturalmente diverso y una falta de reconocimiento de la historia de la migración³ entre los habitantes de Córdoba, desde este espacio se buscaba “promover una visión multicultural” de la ciudad. En esta línea, una de las actividades organizadas y desarrolladas por esta área de la municipalidad de Córdoba fue el festival Una Ciudad, Todos los Pueblos. Este evento, también definido como una fiesta de colectividades, comenzó a realizarse en 2011 y se extendió hasta 2022, con lo cual abarcó la gestión analizada. A pesar de los cambios de administración, la forma en que se desarrollaba fue constante a lo largo de los años. Tenía lugar en el Parque Sarmiento, de la ciudad de Córdoba, durante un fin de semana. Asistían personas tanto migrantes como cordobesas que consumían comidas y bebidas ofrecidas para la venta en carpas adornadas con los colores de distintos países. También, se presentaban danzas y música típicas sobre un escenario montado a tal fin en la calle principal del parque (Beltran, 2020).

Al analizar este evento durante el período 2015-2019, se identifica que la noción de colectividad imprime un componente exótico (exotizador) a la muestra y venta de la cultura en el marco del festival (Beltran, 2018). La presentación de los grupos de danza y música agrupados por nacionalidad de origen era impulsada en el festival desde un ideal de armonía y homogeneidad identitaria y cultural. La multiculturalidad, como política cultural del neoliberalismo (Hale, 2007; Soria, 2009), conduce entonces a la esencialización de las diferencias, al asociar cultura e identidad como caracteres fijos e inmutables por fuera de las disputas históricas, contextuales y relacionales. La diferencia se constituye entonces en un valor en sí mismo y se acentúa la mercantilización de la cultura (Fischman y Gottero, 2021). En este evento, los discursos generados por la municipalidad no se refieren al estatus de migrante de muchas de las personas participantes, sino que se centran en su constitución y (re)presentación como colectividad. Al enfocarse en actividades de corte cultural y festivo, se inhibe una lectura histórica y situada de la diversidad presentada por las colectividades, y se desatienden desigualdades estructurales (Fischman y Gottero, 2021). Así, no se habilitan “prácticas emancipatorias, ni tampoco supone necesariamente un modelo o propuesta de cambio alternativo a la

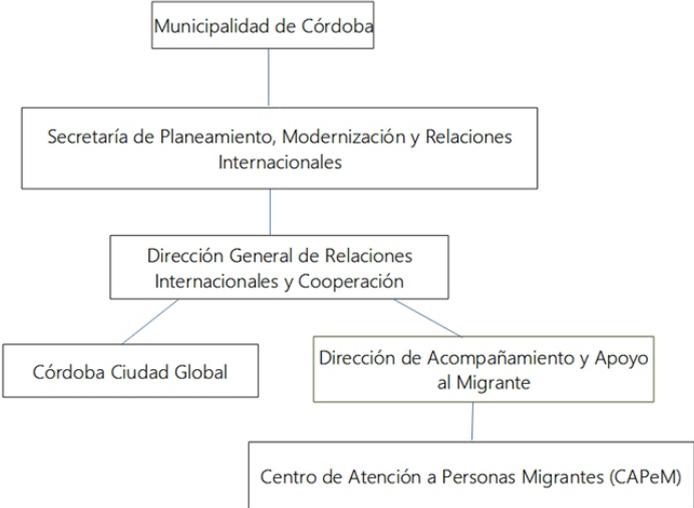
clásica integración asimilacionista” (Domenech, 2005: 10). Se asume entonces la presencia de una ciudadanía migrante despolitizada que no cuestiona las bases de homogeneidad cultural propuesta por el Estado-nación.

A lo largo del período de gobierno inaugurado en 2019 y que se extendió hasta 2023, la generación de políticas dirigidas a la población migrante de parte de la municipalidad de Córdoba continuó con un eje significativo en la dimensión cultural, aunque con algunos cambios que serán mencionados a continuación.

Diversidad cultural y garantía de derechos

La creación de la Dirección de Acompañamiento y Apoyo al Migrante marca un cambio que es, en primer lugar, discursivo. Ya no se habla de colectividades, sino de migración o migrantes, lo cual desplaza el eje de lo cultural-identitario hacia una perspectiva más alineada con la propuesta de organismos y redes internacionales de Derechos Humanos. Es decir, el proceso de institucionalización de la política migratoria a través de la Dirección ha abandonado el componente exclusivamente cultural para pasar a un enfoque de garantía de derechos, al menos, en el plano de lo discursivo (Nicolao y Penchaszadeh, 2024).

Cuadro 1. Organigrama municipal, período 2019-2023



Fuente: elaboración propia en base a información proveniente de <https://cordoba.gov.ar/areas-de-gobierno/secretaria-de-planeamiento-modernizacion-y-relaciones-internacionales/organigrama/>

Por otra parte, se puede observar que el tema migrante ha ganado espacio en la actividad digital de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Cooperación. Según su página web, en 2020 aparecen solo 2 publicaciones vinculadas al tema; 11 en 2021; 19 en 2022; y 39 en 2023. Durante los dos últimos años, las noticias vinculadas a la temática representan casi la mitad de las publicaciones totales de la Dirección. Al profundizar sobre su contenido, se pueden identificar cuatro grandes ejes: a) vinculación institucional (actividades en las que la Dirección se vincula con otros organismos estatales o de la sociedad civil y en las cuales la migración es la temática principal del dicho vínculo); b) actividades culturales; c) inserción laboral; d) funcionamiento del Centro de Atención a Personas Migrantes y Refugiadas (CAPeM).

Creado en marzo de 2022 y dependiente directamente de la Dirección, los objetivos declarados del CAPeM son la promoción de la interculturalidad, desde una perspectiva de promoción y acceso a derechos, a fin de acompañar la integración de las personas migrantes en la ciudad (RRII - Municipalidad de Córdoba, s/f b). Para esto, lleva adelante diversas acciones de asesoramiento para el acceso a servicios y documentación, actividades culturales (festivales de danza y comida, cursos de idioma), capacitaciones para el acceso al empleo, entre otras. El Centro cuenta con un espacio físico propio que, además de atender las consultas dentro del horario de la administración pública (8 a 14 hs.), se dispone para diversos eventos culturales, talleres y ensayos, atención de algunos consulados en momentos específicos y actividades administrativas vinculadas. El CAPeM cuenta con presupuesto propio, aunque algunas de las acciones requieren del aporte de recursos de organismos internacionales, empresas u otras dependencias estatales, en un esquema de trabajo que recupera la perspectiva administrativa de la gobernanza en la producción de políticas públicas. Si bien el trabajo es planificado, se pueden identificar algunos componentes más reactivos o atendientes a la demanda, como el caso del empadronamiento para ejercer el voto en el ámbito municipal. A partir de 2023, el asesoramiento se realiza también en jornadas de atención en territorio, en horarios por fuera de los dispuestos por la administración pública. Para esto, se articula con Centros de Participación Comunal (CPC)⁴ o con centros vecinales.⁵ Si bien se da seguimiento a los casos, no existen convenios específicos sino más bien conexiones o contactos entre referentes de distintas secretarías para la resolución de problemáticas puntuales. La existencia de un espacio donde resolver dudas en torno a la regularización y la búsqueda de empleo, así como acceder a información, da lugar a una política con enfoque de derechos de parte de la municipalidad de Córdoba, si bien una parte significativa de las acciones de la Dirección aún se orientan a la dimensión cultural.

Junto al histórico Festival de Colectividades, descrito en la sección anterior, desde 2021 se sumó Colectividades en tu Barrio. Estas actividades, que preceden y complementan el evento del Parque Sarmiento, reúnen, por fin de semana, a los grupos pertenecientes a una colectividad, en distintos barrios de la ciudad. Allí, se presentan música y danzas típicas y se venden comidas alusivas al país de origen. Al indagar en torno a estas actividades, un funcionario encargado del área explicaba:

Colectividades en tu Barrio surgió como un programa que consiste en visibilizar la cultura de cada una de las colectividades que están insertas en cada uno de los barrios de nuestra ciudad y cómo, de alguna manera, esa cultura ha influenciado y tiene presencia al día de hoy en cada una de las áreas o barrios donde se encuentran estas comunidades. Así que nos ha dado grandes satisfacciones el programa y también les ha servido a las comunidades y las colectividades para visibilizarse un poco en el contexto postpandemia, que les ha causado graves daños, perjuicios o consecuencias a las colectividades en términos de convocatoria de gente (Entrevista a funcionario municipal, agosto de 2023).

En este caso, la muestra de las culturas de las colectividades adquiere un carácter festivo y de venta cultural (Comaroff y Comaroff, [2009] 2011), al generar espacios vinculados a lo turístico y al empleo, sobre todo, asociados a la reactivación económica en la postpandemia. A su vez, persiste el componente identitario-cultural, de promoción de la diversidad e integración multicultural.

El trabajo con las colectividades no se reduce a la articulación para la presentación en el espacio público, sino que también se trabaja “hacia adentro” en una Mesa de Colectividades, donde representantes de las agrupaciones se reúnen periódicamente para discutir sobre temas diversos que afectan a la población migrante, entre los que se identifican juventudes y acción cultural. Allí, pueden participar representantes de instituciones “creadas por un conjunto de personas extranjeras y/o sus descendientes” residentes en la ciudad de Córdoba. Deben poseer personería jurídica o acreditar “presentación de una comunidad de migrantes con el aval de por lo menos 50 ciudadanos de la misma nacionalidad y del consulado que le representa” (RRII - Municipalidad de Córdoba, s/f a). Se trata, entonces, de un dispositivo participativo “desde arriba”, en el cual el Estado impulsa la participación de los ciudadanos bajo condiciones previamente fijadas (Annunziata, 2015). Cabe notar que, en este caso, se vuelve a la noción de colectividades más que de migrantes, al incluir a agrupaciones cuyos integrantes no son migrantes ellos mismos sino que se reúnen bajo una identidad nacional de ancestros migrantes.

Aun así, el asociacionismo migrante, ahora sí, de aquellos que han nacido en otro país y actualmente residen en Córdoba, es considerado fundamental en el proceso de integración. En palabras del funcionario entrevistado, el Centro de Atención a Personas Migrantes y Refugiadas tiene la misión de atender integralmente las demandas de las personas migrantes, “contemplando las necesidades del migrante desde que llega a la ciudad hasta que se constituye en vecino de la ciudad, se integra” (Entrevista a funcionario municipal, agosto de 2023).

Así, la formación de una agrupación (o colectividad) se interpreta como el último eslabón de la integración de las personas migrantes en la sociedad cordobesa:

Y una vez que esa persona migrante ya está afianzada en su desarrollo personal y familiar dentro de la sociedad civil, la sociedad cordobesa, es cuando tiene tiempo de empezar a vincularse con otros pares, con otros connacionales de una manera si se quiere más organizacional y orgánica

que les permita la conformación de una colectividad. Por eso decimos que es el último eslabón, porque... hay otras prioridades u otras urgencias antes, y darle forma a una agrupación o asociación civil o fundación forma parte de una instancia donde el migrante ya ha transitado muchas otras etapas de su desarrollo personal, en la sociedad (Entrevista a funcionario municipal, agosto de 2023).

En esta definición aparece una perspectiva de asimilación a la sociedad de acogida, definida la integración como convertirse en vecino de la ciudad. La definición como vecinos es asignada a las personas migrantes que se encuentran integradas en la sociedad cordobesa y que mantienen algunos rasgos cultural-identitarios propios de su país de origen, mientras que sus problemas cotidianos en torno al acceso a derechos se encontrarían resueltos, lo cual les permitiría participar de prácticas asociativas. Cabe preguntarse entonces por aquellas personas migrantes que no pertenecen a organizaciones: ¿se convierten igualmente en vecinos de la ciudad? En esta definición es significativo el factor de tiempo de residencia para la integración a partir de asociaciones. Autores como Nicolao y Carcedo (2020) reconocen, asimismo, la dimensión temporal cuando se trata de organizaciones de migrantes centradas en lo cultural e identifican los límites a la promoción de derechos que suelen tener este tipo de agrupaciones.

De este modo, la política de integración de la Dirección recupera elementos tanto de la perspectiva de Derechos Humanos promovida por organismos internacionales, al poner en práctica una serie de acciones que tienden a favorecer el acceso a derechos –asesoramiento e información y seguimiento de trámites–, como también algunas de las características de la integración en continuidad con el trabajo del Área de Culto y Colectividades, en tanto favorece la integración cultural, basada en el trabajo por colectividades. En el caso analizado, se asume además un progresivo acceso a la ciudadanía, desde la obtención de documentación para permanecer de forma regular en el territorio, hasta la integración completa que, en este caso, está dada por la participación en asociaciones culturales. Esta perspectiva ha sido discutida por Thayer, Stang y Dilla Rodríguez (2020), quienes entienden que las trayectorias migratorias, lejos de ser lineales, pueden verse afectadas por diversas circunstancias entre las que se identifican el desarrollo de las políticas públicas. En el caso de las políticas migratorias en el ámbito local, se debe considerar que están, si bien no completamente subordinadas, al menos fuertemente influidas por la normativa y las prácticas impulsadas por el gobierno nacional, donde se define la política de acceso y permanencia en el territorio. A su vez, diversos estudios identifican colectivos de migrantes que construyen y demandan el ejercicio de ciudadanía por fuera de los espacios trazados por la Dirección.

Al indagar sobre la organización migrante en Córdoba se registran procesos de asociación en torno al cuidado comunitario y territorial entendidos como formas de ejercicio de la ciudadanía (Magliano y Arrieta, 2021; Magliano y Perissinotti, 2021), la construcción de la vivienda y el espacio público (Perissinotti, 2016), así como diversas estrategias de inserción laboral (Magliano, 2017; Magliano, Peris-

sinotti y Zenklusen, 2017). Sin embargo, de acuerdo con la ya mencionada condición de posesión de personería jurídica y vinculación con los consulados, este tipo de organizaciones centradas en lo comunitario y articuladas en relación con problemáticas territoriales específicas se encuentran por fuera del trabajo realizado en la Mesa de Colectividades. Es decir, estos procesos de organización desarrollados a través de prácticas de negociación, diálogo y conflicto con diversos niveles del Estado no entran dentro del proceso lineal (ideal) de integración supuesto al construir políticas migratorias desde la Dirección. Ello no obsta que muchas de las organizaciones barriales o comunitarias se encuentren integradas en otros circuitos de pertenencia y participación: sindicatos, asociaciones de trabajadores de la economía popular, movimientos populares, partidos políticos. El desafío en este caso radica en cómo pensar la construcción de políticas y espacios de diálogo en el ámbito municipal para incluir las asociaciones de migrantes reunidas en torno a problemáticas específicas. Es decir, la posibilidad de abrir espacios para dialogar con las demandas de la ciudadanía migrante politizada.

En relación con la inserción laboral, el trabajo desarrollado por el CAPeM se centra en la capacitación para la búsqueda de empleo y la enseñanza de herramientas digitales, financieras y bancarias. Las herramientas digitales están orientadas a la construcción e impulso de microemprendimientos, desarrollo de comercio y servicios, *marketing* y uso de billeteras virtuales. En este sentido, se dirigen a una persona migrante que conciben como emprendedora (o cuentapropista), autónoma y con ciertos conocimientos y recursos previos para aprovechar las tecnologías para desarrollar una actividad económica. Por otra parte, las capacitaciones para la búsqueda de empleo se dirigen a la inserción de la población migrante y refugiada en el mercado de trabajo a través de cursos para la presentación personal, aprendizaje de “habilidades blandas” y jornadas de entrevistas con empresas.

Por ejemplo, en agosto de 2022 se lanzó un programa de experiencias profesionales rentadas para personas migrantes y refugiadas para trabajar en empresas locales. Este fue impulsado en conjunto con una asociación civil y ACNUR. La presencia de este organismo internacional es fundamental para explicar el énfasis de esta actividad en las personas refugiadas, solicitantes de asilo o desplazadas, un grupo poblacional que en otras propuestas se incluye dentro del conjunto de la población migrante. Al ingresar al formulario de la convocatoria podían verse una serie de características sobre la población a la que estaba dirigida: personas en edad de trabajar, residentes en la ciudad de Córdoba, parte de la población interés de ACNUR, desempleadas o subempleadas, con documentación vigente. Además, al completar el formulario se indagaba en torno a otros recursos, como estar referido por alguna organización de la sociedad civil, situación migratoria (documentación) y posesión de cuenta bancaria. En cuanto al listado de empresas y los puestos demandados, la mayoría requerían conocimientos terciarios o universitarios: ingenieros, administradores, analistas de datos, técnicos, puestos que demandaban conocimientos de inglés o manejo de *software* específico. En este sentido, al igual que en las capacitaciones en herramientas digitales, la política se orientaba a personas refugiadas o solicitantes con formación (terciaria o univer-

sitaria), conocimientos en el uso tecnologías y recursos para acceder a ellas. Se apuntaba también a personas ya residentes en Córdoba desde algún tiempo, con redes de vínculos en la ciudad, situación migratoria regularizada y cierta documentación que les permitiese acceder, por ejemplo, a una cuenta de banco.

La promoción de la inserción laboral se vincula directamente con las propuestas de los organismos internacionales respecto de las responsabilidades de los gobiernos locales receptores para con las personas migrantes. En este sentido, el documento emitido en la XXIV Cumbre de Mercociudades (2019) propone, entre otros objetivos:

Fortalecer los lazos entre políticas de empleo de las ciudades y la migración laboral, mejorar las condiciones laborales de las y los trabajadores migrantes, promover una contratación justa y un enfoque de género en la relación entre empleo y migración, deben ser puntos clave en el abordaje de la relación de las ciudades y la migración (Mercociudades, 2019: s/n).

Por otra parte, estas acciones en materia de empleo responden a las características concretas de la población migrante en Córdoba que se encuentra mayormente en edad de trabajar (RENAPER, 2023) e, incluso, se traslada de país con esa intención. Se trata entonces de una política de integración pensada desde el aporte de la persona migrante en la sociedad de destino, una ciudadanía económica (Villavicencio, 2000). Por ello, las políticas formuladas desde la Dirección se orientan hacia sectores específicos de la población migrante que cuentan con ciertos recursos previos considerados útiles para la inserción laboral. Esto no impide que la población migrante se inserte, en su mayoría, en profesiones y actividades por fuera de aquellas a las que apuntan estas políticas.

Se pueden identificar, entonces, acciones orientadas a la garantía de derechos sociales y culturales que son habilitados por las políticas migratorias impulsadas por el Estado municipal, aunque con limitaciones según el tipo de demandas que presenten las poblaciones. A continuación, se revisará una acción específica vinculada al ejercicio de derechos políticos, que se llevó a cabo de forma puntual en 2023.

El voto en la ciudad de Córdoba

La participación política, sobre todo la participación electoral de la población migrante, se trata de un campo ampliamente disputado, en tanto pone en cuestión la homologación de la nacionalidad con la ciudadanía (Courtis y Penchaszadeh, 2015). A lo largo de las últimas décadas, colectivos de migrantes ubicados en distintos puntos de Argentina registran procesos de demanda por el derecho al voto pasivo y activo. En este proceso son apoyados por organismos de la sociedad civil, académica y algunas agencias estatales, como la Defensoría del Pueblo, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires (Penchaszadeh y Rivadeneyra Palacios, 2018; Defensoría del Pueblo CABA, 2019). Esto ha dado lugar a cambios normativos y burocráticos que posibilitan una mayor participación, como la implementación del empadronamiento automático en CABA a partir de las elecciones de 2021.⁶

En el caso específico de la ciudad de Córdoba, la movilización ha abarcado reclamos en espacios públicos y redes sociales, como la campaña “Aquí vivo, aquí voto”, demandas de los referentes migrantes en diversos actos públicos y reuniones personales con funcionarios y dirigentes. Por otra parte, varias referentes participan de la Red Nacional de Líderes Migrantes en Argentina, creada, entre otros, a los fines de promover el voto migrante en el ámbito nacional (*La Voz del Interior*, 27/10/2015). De esta manera, se supera el asociacionismo fundado en las colectividades para dar lugar a la organización y participación política migrante. Este ejercicio evidencia la construcción de ciudadanías estratificadas por parte del Estado (Cherubini, 2013) y pone en cuestión sus límites al reclamar el ejercicio de derechos políticos con base en la residencia (Calderón Chelius, 2019). A diferencia de lo registrado en jurisdicciones como la Ciudad de Buenos Aires, esta demanda ha sido llevada adelante prácticamente en su totalidad por personas migrantes organizadas, sin intervención (o solo alguna muy puntual) de agencias estatales. Sin embargo, el año 2023 estuvo marcado por una serie de acciones por parte del Estado que dieron impulso al empadronamiento de las personas migrantes para las elecciones del 23 de julio de ese año, en la ciudad de Córdoba.

Entre el 8 de mayo y el 8 de junio, las personas migrantes residentes en la ciudad interesadas en emitir su voto a nivel local tuvieron la oportunidad de inscribirse para formar parte del padrón de extranjeros. La Carta Orgánica y el Código Electoral de la ciudad de Córdoba exigen una residencia⁷ de dos años y el cumplimiento de requisitos que permitan demostrar el arraigo en la ciudad. En concreto, junto con el DNI se debe presentar una constancia de pago de un servicio, acta de matrimonio con un ciudadano o ciudadana argentino/a, acta de nacimiento de hijo/a argentino/a o comprobante de ejercicio de actividad laboral lícita, como recibo de sueldo o constancia de pago de Monotributo.⁸ Cabe aclarar que la inscripción en el padrón y la consiguiente participación electoral es opcional para las personas migrantes residentes en Córdoba, al igual que en la mayoría de las jurisdicciones del país⁹, a excepción de la provincia de Buenos Aires.

Durante las semanas habilitadas para el empadronamiento, distintos actores estatales y no estatales, organizaciones de migrantes y medios de comunicación se ocuparon de difundir y promover la inscripción en el padrón de extranjeros. Esto implicó la transmisión de información sobre el proceso a través de redes sociales y radios comunitarias, así como también el trabajo barrial para concretar los empadronamientos, la presencia en actos de campaña con distintos candidatos y pedidos de apertura de sedes y horarios especiales de atención. Destaca, en este sentido, la incorporación de los CPC distribuidos a lo largo de toda la ciudad como sedes de empadronamiento, decisión tomada por la Junta Electoral Municipal. Así también, se dispuso la apertura de algunos de estos espacios los días sábados y domingos (Res N° 7, 2023), a fin de salvar la dificultad que muchas personas migrantes encontraban para acercarse a realizar la inscripción en días y horarios laborales.

A lo largo de este proceso, unos días antes del cierre de las inscripciones en los padrones, cuando el trabajo se realizó con mayor intensidad, se habilitó una

mesa de inscripción en la sede del CAPeM (Res. N° 6, 2023). Allí, un delegado de la Justicia Electoral Municipal recibía la documentación y los datos de las personas interesadas en inscribirse. Al indagar respecto a los resultados del trabajo de empadronamiento¹⁰ con uno de los funcionarios del Centro, explicaba:

el resultado yo creo que es positivo porque es... más allá de los números, es una facilitación, una apertura aún mayor del derecho a las personas que querían votar. Digamos, es facilitar el acceso al derecho a voto, que es un derecho personalísimo y universal (...) pero es una preocupación propia del área que nos convoca la de facilitar el acceso al derecho. Así que nada, se viene trabajando como algo natural, propio del área que nos convoca trabajar (Entrevista a funcionario municipal, agosto de 2023).

La facilitación del acceso al empadronamiento aparece entonces como consecuencia “natural” del trabajo realizado por el Centro en materia migratoria. En este sentido, durante los días que duró el proceso, las redes sociales del CAPeM fueron ocupadas para informar sobre días, horarios y requisitos a cumplimentar. Sin embargo, esta práctica aparece como la garantía de un derecho sin avanzar sobre la noción de participación política:

Hay comportamientos dispares en cuanto a la registración de una serie de requisitos que hoy no son manejables porque son sencillamente así, están en la normativa, y no son modificables o morigerables. Entonces lo que se hacía era informar sobre eso, de la misma manera que informamos de otros trámites que se podían hacer, se informaba de esto también y a las personas que se querían registrar simplemente les facilitábamos el espacio y el medio, que no tuvieran que ir a la justicia administrativa o que no tuvieran que ir a un CPC, sino que ya que venían acá, podían registrarse acá (Entrevista a funcionario municipal, agosto de 2023).

En el discurso, los requisitos para ejercer el voto aparecen sin discusión. Con esto, no necesariamente se ignoran las demandas y disputas que han dado los colectivos migrantes de la ciudad, pero tampoco son ubicadas en un lugar de relevancia para analizar la acción implementada. El voto es concebido, en este sentido, como una acción individual, un derecho al que pueden acceder solo quienes cumplieren ciertos requisitos. El concepto de integración vinculado a la conformación de asociaciones de migrantes, identificado como uno de los objetivos de las políticas generadas por la municipalidad, no se ve tensionado por la estratificación ciudadana (Cherubini, 2013) que el acceso al voto genera. Como se explicó, las personas migrantes en la ciudad de Córdoba ejercen una ciudadanía política condicionada al cumplimiento de muchos más requisitos que los nacionales. Además, dentro del universo migrante, se genera un corte entre quienes pueden y no pueden acceder al ejercicio de estos derechos. La tensión que supone la demanda de este derecho, que cuestiona los límites impuestos a la ciudadanía (Penchaszadeh y Rivadeneyra Palacios, 2018; Calderón Chelius, 2019), no es registrada en el proceso

de facilitar su acceso. En este sentido, no existieron procesos de consulta con las organizaciones de migrantes, ni proyectos para avanzar sobre la mejora en las condiciones de ejercicio del derecho.¹¹ Si, como se planteó al inicio de este trabajo, la integración supone un proceso multidimensional de acceso a la ciudadanía social y política (Blanco, 2001; Berganza Setién y Solórzano Salleres, 2019; Gil Araujo, 2023) puede formularse la pregunta: ¿dónde quedan ubicados los derechos políticos en el proceso de integración en la ciudad?

A lo largo de este trabajo se identificó en las políticas desarrolladas por la Dirección, por un lado, una integración basada en derechos, aunque con influencia de las propuestas de gobernanza y gestión de las movilidades proveniente de diversos organismos internacionales, las cuales, algunos autores advierten, borran la centralidad del Estado en la garantía de estos derechos. Por otro lado, se registra una inclusión con rasgos asimilacionistas que tiende a la promoción cultural sin cuestionar las bases estructurales de la diferencia. En este sentido, a partir de la inclusión de la posibilidad de empadronamiento en el Centro de Atención a Personas Migrantes y Refugiadas, puede considerarse que se abre una oportunidad interesante para producir un cambio en la perspectiva de la integración local en las políticas generadas desde el municipio. Para esto, sería pertinente dirigir la atención al ejercicio de ciudadanía política de parte de la población migrante, con vistas a que las políticas de integración “desde arriba” (Annunziata, 2015) muten en acciones de tipo participativas, que consideren la dimensión política de la integración local (García-Lozano, 2009).

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se abordaron las políticas migratorias impulsadas por la Dirección de Acompañamiento y Apoyo al Migrante de la municipalidad de Córdoba. Una vez garantizados el acceso y permanencia en el país, son los gobiernos locales quienes enfrentan las demandas, establecen diálogos y acuerdos con las personas migrantes que habitan en sus jurisdicciones, por lo que el estudio de las políticas migratorias locales permite identificar los modos en que se garantizan (o no) ciertos derechos y se habilita el ejercicio de la ciudadanía social y política.

La política migratoria impulsada por el gobierno local de Córdoba se vincula con el proceso de internacionalización de la ciudad que ha contribuido a situar la migración en la agenda pública desde una perspectiva de derechos. No obstante, se identifican algunos cuestionamientos que pueden realizarse sobre el enfoque de gobernanza global propuesto por organismos internacionales. Este enfoque tiende a desdibujar la presencia estatal, al favorecer una inclusión subordinada y despolitizada de la población migrante. Por otra parte, a lo largo del período 2019-2023, la Dirección recuperó el trabajo llevado adelante por el Área de Culto y Colectividades durante períodos anteriores, tendiente a la administración cultural y promoción de la diversidad en la ciudad. Este modo de inclusión tiende a exotizar la diferencia migrante sin cuestionar las bases históricas y estructurales que la sostienen.

El trabajo de la Dirección durante la gestión 2019-2023 dio relevancia a las políticas culturales a través de la promoción de festivales como Colectividades en tu Barrio, talleres de danza, cursos de idioma y diversos eventos culturales que tuvieron lugar en la sede del Centro de Atención a Personas Migrantes y Refugiadas. El Centro fue creado en 2022 con el objetivo de promover la interculturalidad y el acceso a derechos, para acompañar la inserción de las personas migrantes en la ciudad. Así, se realiza un trabajo de asesoramiento para trámites administrativos y de regularización migratoria, y se promueven cursos y talleres destinados a facilitar la inserción laboral de las personas migrantes. Por otra parte, desde este espacio se impulsa la Mesa de Colectividades que promueve la participación de colectividades con cierta trayectoria en la ciudad y orientadas principalmente a la difusión cultural. Desde esta perspectiva, la formación de asociaciones es el punto de llegada en la integración de las personas migrantes en la sociedad cordobesa, al convertirse en vecinos. Este concepto de integración deja de lado algunas expresiones más politizadas de organización y demanda de derechos sociales, territoriales, comunitarios, laborales y de participación electoral. Asimismo, supone una mirada lineal de la inclusión y el acceso a derechos.

La apertura del espacio del CAPeM en 2023, para llevar adelante el empadronamiento de personas migrantes y la difusión a través de sus redes sociales, abre la puerta para pensar en procesos más politizados de participación migrante, aunque aún no llegan a concretarse como parte de las políticas impulsadas desde la municipalidad. Se plantea entonces la pregunta acerca de si estas acciones locales que atienden a las demandas históricas de la migración políticamente organizada y demandante de derechos políticos tiene el potencial para incentivar acciones tendientes a la visibilización de dichas demandas y los cambios normativos necesarios para concretarlas. En este sentido, es significativo continuar con la indagación en el potencial de los gobiernos locales para generar políticas que permitan disputar el ejercicio de ciudadanía en territorios subnacionales.

Referencias

1. En los períodos de gobierno 2011-2015 y 2015-2019 fue intendente de la ciudad de Córdoba Ramón Mestre, representante del partido Unión Cívica Radical (UCR). Desde 2019 hasta 2023, la municipalidad estuvo encabezada por Martín Llaryora, representante del partido Hacemos Unidos por Córdoba.
2. Ni en el período de gobierno anterior (2015-2019), ni en el siguiente (2024-2027) existe, al momento de la escritura de este artículo, una Secretaría municipal que mencione explícitamente esta temática.
3. Referida a la narrativa oficial construida por el Estado-nación argentino en la cual el país se construyó principalmente con el aporte de personas provenientes de Europa occidental cuyas tradiciones se amalgamaron para crear la nación argentina.
4. Los Centros de Participación Comunal (CPC) son espacios municipales de descentralización administrativa y de desconcentración operativa que se encuentran ubicados en distintos puntos de la ciudad. En ellos, se puede tanto realizar consultas, como tramitar impuestos y servicios municipales, provinciales, nacionales y de empresas de servicios públicos; además, se realizan actividades culturales, recreativas, deportivas y de capacitación no formal (Municipalidad de Córdoba, s/f).
5. Los centros vecinales son asociaciones de vecinos que tienen como fin contribuir a la solución

de problemáticas locales para el mejoramiento de la calidad de vida de quienes habitan los espacios barriales. Generalmente, cuentan con un espacio físico donde se realizan diversas actividades.

6. Al tratarse de un sistema federal en materia electoral, en Argentina, cada una de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la potestad de legislar de forma independiente en cuanto al voto migrante. A nivel nacional no existe ninguna normativa que refiera explícita y categóricamente a la garantía de este derecho, mientras que en los ámbitos provinciales y municipales la situación es muy disímil entre jurisdicciones en cuanto a la posibilidad de participación y condiciones para hacerlo.

7. El Artículo 124, inciso 3, de la Carta Orgánica de la ciudad de Córdoba dispone que el Cuerpo Electoral municipal se compone de “los extranjeros mayores de dieciocho (18) años que tengan dos (2) años de residencia continua e inmediata en el Municipio al tiempo de su inscripción”. En la práctica esto se comprueba con la presentación del DNI, que acredite una residencia temporaria o permanente de al menos dos años.

8. El Monotributo es una forma de pago de impuestos por el ejercicio de una actividad laboral, generalmente utilizada por trabajadores independientes.

9. En este caso, el ejercicio del voto se considera opcional en tanto la no concurrencia a las urnas no genera penalización monetaria, como sí sucede en el caso de los nacionales argentinos.

10. Para las elecciones municipales del 23 de julio de 2023 la Junta Electoral Municipal recibió 670 solicitudes de empadronamiento por parte de personas extranjeras, de las cuales todas fueron aceptadas.

11. Una pequeña excepción a esta afirmación puede encontrarse en el proyecto de empadronamiento *online* que no llegó a concretarse, entre otras razones, porque la normativa electoral de la ciudad no lo habilita.

Bibliografía

Annunziata, R. (2015). Ciudadanía disminuida: La idea de la “construcción de ciudadanía” en los dispositivos participativos contemporáneos. *Temas y debates*, 19, 39-57.

Beltran, M. (2018). “Nosotros difundimos la cultura”. Un abordaje etnográfico de dos organizaciones peruanas de la ciudad de Córdoba. [Tesis de licenciatura]. Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Beltran, M. L. (2020). Una ciudad, todos los pueblos. En C. Álvarez Avila, J. M. Bompadre y C. Marchesino (Eds.), *Encrucijadas de la interculturalidad en tiempos multiculturales* (pp. 99-108). Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

Berganza Setién, I. y Solórzano Salleres, X. (2019). El proceso de integración social de la migración venezolana en el Perú. En C. Blouin (Coord.), *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana* (pp. 83-101). Lima, Perú: Editorial Jurídica THĒMIS.

Blanco, C. (2001). La integración de los inmigrantes. Fundamentos para abordar una política global de intervención. *Migraciones*, 10, 207-248.

Calderón Chelius, L. (2019). Esas cosas invisibles: Los derechos político-electorales de las personas extranjeras en México. *Odissea. Revista de Estudios Migratorios*, 6, 118-142.

Cherubini, D. (2013). “Llegar a ser ciudadanas”. *Ciudadanía y prácticas participativas de las mujeres migrantes en Andalucía*. Alcalá de Henares, España: Excmo. Ayuntamiento de Alcalá de Henares.

Comaroff, J. y Comaroff, J. ([2009] 2011). *Etnicidad S.A.*. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.

Courtis, C. y Penchaszadeh, A. P. (2015). El (im)posible ciudadano extranjero. Ciudadanía y nacionalidad en Argentina. *Revista SAAP*, 9(2), 375-394.

Defensoría del Pueblo Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2019). *Campaña de difusión de los derechos políticos de los/as extranjeros/as en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*.

Domenech, E. (2005). Políticas migratorias y estrategias de integración en Argentina: Nuevas respuestas a viejos interrogantes. *XXV Conferencia Internacional de Población*. Tours, Francia.

Domenech, E. (2017). Las políticas de migración en Sudamérica: Elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e*

Política, 8(1), 19-48.

Domenech, E. y Magliano, M. J. (2008). Migración e inmigrantes en la Argentina reciente: políticas y discursos de exclusión/inclusión. En M. del C. Zabala Argüelles (Comp.), *Pobreza, exclusión social y discriminación étnicoracial en América Latina y el Caribe* (pp. 423-448). Bogotá, Colombia: CLACSO/ Siglo del Hombre.

Estupiñán Serrano, M. L. (2013). *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria*. Serie Documentos de Trabajo, Red de Posgrados, 33. Buenos Aires, Argentina: CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20131118040902/Serrano.pdf>

Fischman, F., y Gottero, L. (2021). El acceso a derechos de personas migrantes desde la construcción del “pluralismo cultural” en las políticas públicas. El Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y la gestión de la diversidad en Argentina. En V. Kandel, L. Gottero y V. Jaramillo (Eds.), *Planes nacionales en derechos humanos: Debates y reflexiones sobre experiencias latinoamericanas* (pp. 227-246). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

García-Lozano, M. S. (2009). El derecho a voto de los extranjeros en las elecciones municipales, con especial referencia a España. *Estudios Internacionales*, 41(162), 85-104. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2009.13744>

Gil Araujo, S. (2009). Interrogar al Estado desde la inmigración. En E. Domenech (Comp.), *Migración y política: El Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica* (pp. 13-20). Córdoba, Argentina: UNC.

Gil Araujo, S. (2023). Las políticas de integración cívica. Contenidos, herramientas y dimensión de género. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 49, 461-474. <https://doi.org/10.7203/CEFD.49.26300>

Hale, C. (2007). ¿Puede el multiculturalismo ser una amenaza? Gobernanza, derechos culturales y políticos de la identidad en Guatemala. En M. L. Lagos y P. Calla (Comps.), *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina* (pp. 285-346). La Paz, Bolivia: INDH/PNUD.

La Voz del Interior (27 de octubre de 2015). Protesta de Inmigrantes residentes por la imposibilidad de votar | Ciudadanos. <https://www.lavoz.com.ar/blogs/voces/protesta-de-inmigrantes-residentes-por-la-imposibilidad-de-votar/>

López Sala, A. M. (2005). El control de la inmigración: Política fronteriza, selección del acceso e inmigración irregular. *Arbor*, CLXXXI(713), 27-39. <https://doi.org/10.3989/arbor.2005.i713.440>

Magliano, M. J. (2017). Migración peruana, trabajo en la construcción y producción del espacio en la Ciudad de Córdoba, Argentina. *REMHU : Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 25(50), 97-114. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005007>

Magliano, M. J. y Arrieta, S. (2021). La política en territorio. Género, migraciones y sostenibilidad de la vida en Argentina. Íconos - Revista de Ciencias Sociales, 71, 143-160. <https://doi.org/10.17141/iconos.71.2021.4712>

Magliano, M. J. y Perissinotti, M. V. (2021). La gestión de lo común como nuevas formas de ciudadanía. El caso de las cuidadoras comunitarias migrantes en Córdoba, Argentina. *Revista Española de Sociología*, 30(2), a33. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.33>

Magliano, M. J.; Perissinotti, M. V. y Zenklusen, D. (2017). Las luchas de la migración en contextos laborales: La experiencia de sindicalización de una trabajadora doméstica peruana en Córdoba, Argentina. *Trabajo y Sociedad*, 28, 309-326.

Matossian, B. (2020). Derecho a voto, migración y multiescalaridad: chilenos en San Carlos de Bariloche. En S. Sassone, B. Padilla, M. González, B. Matossian, y C. Melella (Eds.), *Diversidad, migraciones y participación ciudadana: Identidades y relaciones interculturales* (pp. 249-268). Buenos Aires, Argentina: Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas.

Mercociudades (2019). *Mercociudades, por una migración inclusiva que respete los derechos humanos*. XXIV Cumbre de Mercociudades, Asunción, Paraguay. https://mercociudades.org/wp-content/uploads/2019/11/Acuervo-Mercociudades_migracio%CC%8InDDHH-1.pdf

Mercociudades (20 de diciembre de 2022). Mercociudades en el Día Internacional del Migrante. <https://mercociudades.org/mercociudades-en-el-dia-internacional-del-migrante/>

Municipalidad de Córdoba. (s/f a). *CPC*. Municipalidad de Córdoba. <https://cordoba.gov.ar/cpc/>

Municipalidad de Córdoba (s/f b). *Organigrama*. <https://cordoba.gov.ar/areas-de-gobierno/secretaria-de-planeamiento-modernizacion-y-relaciones-internacionales/organigrama/>

Nicolao, J. (2020). El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratorias en Argentina. *Si Somos Americanos*, 20(1), 152-175. <https://doi.org/10.4067/S0719-09482020000100152>

Nicolao, J. (2022). Gobiernos locales, relaciones internacionales y cuestión migratoria: Una mirada sobre Mercociudades. *Colección*, 33(2), 123-155. <https://doi.org/10.46553/colec.33.2.2022.p123-155>

Nicolao, J. y Carcedo, J. F. (2020). “Los problemas de integración no los solucionamos con fiestas, música y bailes...”. La cuestión migratoria en las agendas de los gobiernos locales. En J. Nicolao (Ed.), *Migración regional, política migratoria y derechos sociales en el interior de la Provincia de Buenos Aires* (pp. 43-76). Tandil, Argentina: CEIPIIL.

Nicolao, J. y Penchaszadeh, A. P. (2024). Desarrollo reciente de políticas migratorias locales en dos municipios bonaerenses: dimensiones de intervención y capacidades estatales involucradas. *POSTData*, 28(2), 271-307.

Oddone, C. N., y Granato, L. (2006). Aportes para una mirada local del MERCOSUR: Las ciudades y los municipios en la Red de Mercociudades. *Población y Desarrollo*, XVII(32), 120-136.

Ortega, A. S. (2021). Ciudades y migrantes, tensiones entre gobernanza, derecho internacional y gestión. *Odisea. Revista de Estudios Migratorios*, 8, 76-101.

Pacecca, M. I. (2016). Electores extranjeros en la Provincia de Buenos Aires. La regulación del derecho al voto en los siglos XIX, XX, XXI. *Temas de Antropología y Migración*, 8, 41-68.

Pécoud, A. (2018). ¿Una nueva “gobernanza” de la migración? Lo que dicen las organizaciones internacionales. *Migración y Desarrollo*, 16(30), 31-43. <https://doi.org/10.35533/myd.1630.ap>

Penchaszadeh, A. P. y Rivadeneyra Palacios, L. (2018). Debates actuales en torno del voto migrante en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 11, 165-190.

Perissinotti, M. V. (2016). Urbano en la Ciudad de Córdoba (Argentina). *REMHU - Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 24(47), 59-76.

RENAPER - Dirección Nacional de Población (Agosto de 2023). *Población Extranjera identificada con residencia en Argentina*. Sistema Estadístico de Población. https://estadisticas.renaper.gov.ar/app_extranjeros/

Resolución N° 6. Junta Electoral Municipal (23 de mayo de 2023). <https://tribunaldefaltas.cordoba.gov.ar/wp-content/uploads/2023/05/Resolucion-n%C2%B0-6-Junta-Electoral-Municipal.pdf>

Resolución N° 7. Junta Electoral Municipal (24 de mayo de 2023). <https://tribunaldefaltas.cordoba.gov.ar/wp-content/uploads/2023/05/Resolucion-n%C2%B07-Junta-Electoral-Municipal.pdf>

RRII - Municipalidad de Córdoba (21 de diciembre de 2020). Córdoba se suma a la iniciativa “Ciudades Solidarias” de ACNUR. *RRII - Municipalidad de Córdoba*. <https://rrii.cordoba.gov.ar/cordoba-se-suma-a-la-iniciativa-ciudades-solidarias-de-acnur/>

RRII - Municipalidad de Córdoba (s/f a). Colectividades. *RRII - Municipalidad de Córdoba*. <https://rrii.cordoba.gov.ar/migrantes-colectividades/>

RRII - Municipalidad de Córdoba. (s/fb). Migrantes y Refugiados. *RRII - Municipalidad de Córdoba*. <https://rrii.cordoba.gov.ar/migrantes-refugiados/>

Rodrigo, F. (2019). Transformaciones en las vinculaciones entre agencias estatales y organizaciones de migrantes bolivianos. *(En)clave Comahue*, 25, 83-104.

Sánchez, N. A. y Trebucq, F. (2023). Córdoba en el mundo: El devenir de la paradiplomacia provincial y municipal y su participación en redes transnacionales. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 36, 7-25. <https://doi.org/10.35305/revistamici.vi36.121>

Soria, S. (2009). Las migraciones y el discurso multi/intercultural del Estado en Argentina. En E. Domenech (Comp.), *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica* (pp.103-138). Córdoba, Argentina: UNC.

Thayer, L. E. y Durán, C. (2015). Gobierno local y migrantes frente a frente: Nudos críticos y políticas para el reconocimiento. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 2, 127-162.

Thayer, L. E.; Stang, F. y Dilla Rodríguez, C. (2020). Política del estado de ánimo. La debilidad de

las políticas migratorias locales en Santiago de Chile. *Perfiles Latinoamericanos*, 28(55), 171-201.
<https://doi.org/10.18504/pl2855-007-2020>

Villavicencio, S. (2000). Neoliberalismo y política: las paradojas de la “nueva ciudadanía”. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 16, 5-18.

Recibido: 27/02/2024. Aceptado: 15/05/2024.

Marina Liz Beltrán, “Integración local: políticas migratorias en la municipalidad de Córdoba, Argentina”.
Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 29, número 49, enero-junio 2025, pp. 103-123.

temas **Y debates**

Juegos peronistas. Sobredeterminación, antagonismo y diferencia política en la discursividad de Miguel Ángel Pichetto (2015-2019)

Peronist Games. Overdetermination, Antagonism and Political Difference in the Discursivity of Miguel Ángel Pichetto (2015-2019)

Nahuel Rosas

Nahuel Rosas es licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de San Martín y becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

E-mail: nahuelrosas95@gmail.com

resumen

Este artículo propone explorar la discursividad política de Miguel Ángel Pichetto durante el periodo 2015-2019. Desde la perspectiva de la sociología de las identidades políticas, indagamos en la especificidad del juego de elementos y procesos que se coimplican en su discurso, los cuales terminarían por condicionar su empresa “renovadora” del peronismo y su pretensión de instaurarse como lo otro de la lógica polarizadora. En ese sentido, la noción de sobredeterminación nos permitirá dar cuenta de la ingobernabilidad que atraviesa a cualquier actor para decidir con quién se antagoniza y aquello que podrá definir su espacio de pertenencia.

summary

This article proposes to explore the political discourse of Miguel Ángel Pichetto during the period 2015-2019. From the perspective of the sociology of political identities, we inquire into the specificity of the set of elements and processes that are co-involved in his discourse, which would end up conditioning his "renewal" enterprise of Peronism and his claim to establish himself as the other of polarizing logic. In this sense, the notion of overdetermination will allow us to account for the ungovernability that any actor goes through to decide with whom he antagonizes and what may define his space of belonging.

palabras clave

Miguel Ángel Pichetto / peronismo / sobredeterminación / antagonismo / Cambiemos

keywords

Miguel Ángel Pichetto / peronism / overdetermination / antagonism / Cambiemos

Introducción¹

El postludio de la contienda nacional del año 2015 tuvo implicancias trascendentales para el conjunto de las fuerzas políticas argentinas. En efecto, mientras que la coalición Cambiemos² sorprendía a propios y extraños con las victorias electorales a nivel nacional y en importantes provincias de histórico cuño peronista, los distintos dirigentes y facciones que integraban el Frente Para la Victoria³ entraron en un fuerte clima de interrogantes por el futuro que tomaría el partido en su nuevo cariz opositor. A tal punto que importantes voces del espacio comenzaron a articular cuestionamientos hacia la figura de la expresidenta, Cristina Fernández de Kirchner, relativos a ciertos aspectos de su última gestión, como eran las problemáticas económicas, el estilo de su liderazgo y la forma de definición de las candidaturas.

Quien se había convertido en el principal exponente de este sector crítico era Miguel Ángel Pichetto, un histórico dirigente que ininterrumpidamente, desde el año 2002, ocupaba el cargo de jefe de bloque del Partido Justicialista en el Senado de la Nación (devenido en PJ-FPV a partir de 2003). Con la llegada de Cambiemos al Poder Ejecutivo, el senador rionegrino pretendió avanzar en una empresa “renovadora” del peronismo desplegada en dos direcciones: primero, superar el esquema polarizador que estructuraría la política nacional mediante una predisposición de llegar a acuerdos de “gobernabilidad” con el gobierno nacional; segundo, y de forma conjunta con lo anterior, desterrar definitivamente al kirchnerismo como jugador de relevancia de la política nacional. No obstante, las irresueltas tensiones entre los dirigentes que representarían esa “renovación” y la pervivencia de Cristina Kirchner como actor central dentro del peronismo culminaría en un fracaso de esa estrategia. Así, y de cara a las elecciones nacionales de 2019, Pichetto configuraría una alianza con Mauricio Macri y lo acompañaría en su fórmula como vicepresidente de la Nación.

Pues bien, este sorpresivo devenir de Pichetto en las filas del macrismo se tendió a interpretar como el claro efecto de un sistema político constituido por una matriz polarizada. Efectivamente, en el análisis de Quevedo y Ramírez se esgrime una “ley de la polarización” que “sostiene, resignifica y resiste a las novedades discursivas y a la creación voluntarista” (2021: 4), con lo que se explica así el fracaso de toda construcción de alternativas electorales. Desde una perspectiva más descriptiva, Gené y Vommaro sostuvieron que, dado que una “una boleta peronista ‘de centro’, por fuera de la polarización entre macrismo y kirchnerismo, no podría ser competitiva”, Pichetto se habría encontrado hacia 2019 “[c]omo el resto de los peronistas incorporados hasta entonces, (...) en disponibilidad cuando fue convocado por el PRO” (2023: 147). En el presente trabajo, pretendemos matizar la idea de una matriz de sentido que determina las alineaciones políticas y prefiere el rango de articulación de los sujetos.⁴ Más bien, nos interesa auscultar cómo los actores, en este caso Pichetto, resignifican y articulan en su discurso ciertos significantes como “la grieta” para posicionarse en el escenario político.

El objetivo de nuestro estudio consiste, entonces, en explorar la discursividad de Miguel Ángel Pichetto durante el período 2015-2019. Indagaremos específicamente

mente en aquellos elementos que circularon y configuraron en términos discursivos su empresa “renovadora” del peronismo, su pretensión de instaurarse como “lo otro” de la lógica polarizadora y, por último, su inusitada incorporación al espacio macrista. A partir de una serie de materiales (notas periodísticas, discursos públicos, entrevistas televisivas) construimos un corpus de análisis⁵ relativo a las piezas discursivas políticas de Pichetto entre el 10 de diciembre de 2015 y el 11 de junio de 2019.

Para llevar a cabo nuestro objetivo, nos valdremos de diversas nociones teóricas provenientes de la sociología de las identidades políticas. Especialmente relevante resulta la noción de *sobredeterminación*. En clave de profundización del postfuncionalismo laclausiano⁶, Aboy Carlés y Melo (2019) proponen atender a distintas maneras de coimplicancia de los objetos que constituyen (sobredeterminan) un discurso. Los autores distinguen como propia de la lógica equivalencial –la lógica por la cual una multiplicidad de diferencias se une y desparticulariza frente a una alteridad– el plano *extensivo* de una cadena de significantes. Pero nada dice la cantidad de diferencias agrupadas de lo *intensivo* de la equivalencia: la incorporación de distintos elementos a un “nosotros” bien puede tener un bajo o alto grado de fuerza, lo que se traduce en distintos niveles de desparticularización de cada elemento para articularse en una nueva identidad. El concepto de *sobredeterminación* será empleado allí a la hora de reflexionar sobre diversos grados de intensidad del antagonismo, de modo que “la intensidad de la desparticularización será siempre, en parte, una función de la intensidad del antagonismo” (Aboy Carlés y Melo, 2019: 34-35). Trasladamos las modalidades extensivas e intensivas al presente análisis, para describir la especificidad del juego de elementos y procesos que *sobredeterminaron* el discurso de Pichetto en todo este periodo –el componente peronista, la otredad con Cristina Kirchner, la polarización y lo republicano– y que le impidieron mantener un pleno control sobre aquello que otorgaba sentido a su campo de pertenencia.

De esta manera, estructuraremos el trabajo en tres apartados ordenados cronológicamente. En el primero, nos ocuparemos del modo en que pensaba la “renovación” peronista, en función de los distintos modos de gestionar la diferencia con el kirchnerismo y el gobierno macrista. Con respecto al segundo, indagaremos en el armado de su espacio Alternativa Federal y las tensiones que allí se manifestaban. El tercer apartado estará dirigido a inquirir en la disolución de esa fuerza y los fundamentos que llevaron a su incorporación al macrismo. Por último, en las conclusiones recuperaremos los principales puntos de nuestro análisis.

Arrojando los dados (Cristina ya no juega)

No resulta menor en nuestra indagación que tanto Pichetto como gran parte del FPV experimentaron importantes derrotas en el marco de las elecciones de 2015. Meses antes de que Mauricio Macri se consagrara presidente de la Nación, el senador había competido por la gobernación de Río Negro, enfrentado al Frente Juntos Somos Río Negro (JSRN), una gran alianza de partidos opositores al kirchnerismo

liderada por el entonces gobernador Alberto Weretilnek. Así, en el comicio del 15 de junio, Weretilnek pudo obtener su reelección con el 52,71% de votos, mientras que Pichetto alcanzó el 33,95%.⁷

En este aspecto, el horizonte que se avizoraba luego de este período electoral estuvo signado por el quiebre de un ciclo victorioso del kirchnerismo —que se remontaba hasta 2003— en manos de la naciente coalición Cambiemos, la cual portaba la promesa de superar los “conflictos” y “divisiones” imperantes en la política nacional en base a una eficiente gestión de la administración pública (Morresi y Vommaro, 2012; Vommaro y Morresi, 2015; Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015; Bohoslavsky y Morresi, 2017). Por ello, y en base a un pretendido desarrollo inicial del gobierno macrista, múltiples emisores del campo político, mediático y social tomarían el eje “racional-irracional” como principio de lectura central del accionar y la ubicación que tendrían los actores políticos. Expresiones como “oposición racional” o “peronismo racional” terminarían por condicionar las estrategias de distintos dirigentes que componían las fuerzas opositoras, especialmente peronistas, enmarcadas todas ellas en una representación de Cambiemos como la fuerza que vendría a cortar con los años de “irracionalidad” del kirchnerismo.

Es en este contexto donde el lugar y el rol de Pichetto como jefe de bancada de la primera minoría en el Senado lo convertían en una pieza clave para el desenvolvimiento del nuevo gobierno. Al respecto, su postura inicial resultaba clara: “[h]ay que aportar racionalidad, no ser un obstáculo a la marcha del gobierno. Estamos en los primeros días y tiene derecho a poner en marcha su plan. Nosotros ya advertimos cuáles son nuestros límites” (*Infobae*, 20/12/2015). Como notamos, el senador se sustentó en el eje “racionalidad-irracionalidad” para configurar su vínculo con el gobierno y con el peronismo. Lo “racional” permitía operar desde un doble registro que aseguraba el acompañamiento a las leyes troncales que necesitaba Cambiemos, pero también como límite cuando se pensaba desde la representación de la oposición peronista. Desde luego, el acompañamiento a ciertas medidas del gobierno provocó fuertes cuestionamientos hacia Pichetto por parte de los sectores kirchneristas que componían el bloque, quienes asiduamente manifestaron su descontento con su supuesta labor de “senador oficialista”.⁸ Prestemos atención a lo reparado por el senador sobre estos dichos:

Uno está acostumbrado a conducir en la diversidad. He sido respetuoso de todas las posiciones. Lo que no me banco es que si trabajamos en función de los intereses de las provincias y defendiendo el interés de los trabajadores nos vengán a correr por izquierda diciendo que somos la derecha. Ese discurso no lo tolero. Hay que mantener la unidad. Pero también hay que tener una construcción racional y responder a los requerimientos de las provincias y municipios donde tenemos responsabilidad de gobernar (*La Nación*, 28/02/2016).

¿Cuál es, aquí, el lugar de enunciación de Pichetto? Advertimos que, en esta intervención, especificaba su posición como la de quienes “tenemos responsabilidad de gobernar”. No refirió en ese “nosotros” a un peronismo opositor, sino al

de “las provincias y municipios” donde el partido mantenía sus cargos ejecutivos. Así, al tiempo que propuso “mantener la unidad” del campo peronista, demarcó un límite entre una parte que gobernaba y otra presuntamente ajena a la representación territorial. En ese límite operaba la “racionalidad”: aquellos peronistas que “gobiernan” deberían tener “responsabilidad” en el trato con la administración nacional. La “racionalidad”, y su derivado de “responsabilidad”, se convirtieron para Pichetto en elementos que era propicio atribuirse a los fines de reconstituir el peronismo.

No obstante, erigirse como una oposición “racional” no significaba obliterar toda disputa con el Ejecutivo, lo cual le permitía a Pichetto presentarse como aquel que tendría una actitud benevolente pero no por eso acrítica. Destacaba el senador al respecto:

Hay luces y sombras en un gobierno que está tratando de instalarse y consolidarse. Es un gobierno nuevo, pero Argentina demanda un aprendizaje rápido y profesional. Hay mucha inexperiencia en el manejo de lo que yo llamo “la política” en términos bien concebida, no “la política oscura”. Una de mis propuestas era el armado de un encuentro económico-social y un acuerdo de gobernabilidad con los gobernadores. En su momento, la respuesta despectiva fue “No canjean”. No sé cuál era el canje. El concepto del acuerdo y del consenso, que además predicaron en el discurso, luego lo trasladan a un ejercicio cesarista del poder para fortalecer la imagen presidencial (*Clarín*, 19/03/2016).

Es pertinente remarcar las implicancias que se atienen sobre la distinción de la política “bien concebida” y la política “oscura”. La primera (las “luces”) correspondería a un ideario “del acuerdo y del consenso”, algo que, por defecto, Pichetto compartía como gesto inicial del proyecto de Cambiemos. No obstante, destacó la difuminación de aquel ideario a la hora del ejercicio de la gestión donde se pasaría a la segunda tipificación de la política (las “sombras”). En ese pasaje operaba el signifiante “cesarismo”, presentado como lo Otro del acuerdo democrático, es decir, un “ejercicio” de uno solo –el presidente– para conservar sus privilegios. El “cesarismo” se convertía, así, en el signo del vínculo imposible con el Ejecutivo, el reverso del “acuerdo de gobernabilidad” que se tomaba como una necesidad para ese contexto. Como vemos, revistió en la discursividad de Pichetto una gestión de la diferencia con el macrismo configurado por el lugar institucional que ambos ocupaban. Esto es, el lazo político se podría tensar y avizorarse la amenaza del “cesarismo”, pero ese límite permanecía intransitable al operar consistentemente el componente de la “gobernabilidad”.

En esos términos, podemos recuperar la reflexión de Chantal Mouffe (2011) para esgrimir que no toda diferenciación identitaria adquiere un carácter antagonista, esto es, que la afirmación de un “nosotros” implique una radical exclusión de un “ellos”. La politóloga belga sostendría que lo apropiado en un escenario de pluralidad democrática era la instauración de una adversariedad de tipo *agonista*, regida por el reconocimiento de ciertas reglas y valores compartidos entre los

proyectos colectivos. En consecuencia, resulta clara la pretensión de una alteridad agonista que esgrimía Pichetto con el macrismo, “domesticando” la diferenciación política a partir de una investidura institucional de “cogobernabilidad”. Así, se trataba de fuerzas diferentes, pero que tendían a confluír en tanto diferencias legítimas del sistema político imperante.

Distinta otredad se relucía cuando la referencia concierne al kirchnerismo. Una inmutable frontera antagonica acacia cuando ese Otro era dirigido al terreno de la “irracionalidad”, la cual, como vimos, se interpretaba como un impedimento para el desarrollo del vínculo democrático.⁹ Pero resulta interesante que la forma en que se sustentó dicha exclusión no era directa, sino que se veló inicialmente mediante una noción de *inevitabilidad*. Podemos explicar ello con la siguiente frase que repetía el senador: “Hay un viejo dicho que se aplica a la iglesia: quien ha sido Papa no vuelve a la parroquia” (*Clarín*, 27/08/2016). En efecto, para el presidente del PJ-FPV en el Senado habría una dirección teleológica en la dirigencia peronista que escaparía de la voluntad y el deseo de perpetuidad del ocasional líder. Esa interpretación se inscribía en la temprana reaparición pública de Cristina Kirchner, quien proponía la conformación de un “gran frente ciudadano” que compita en venideras elecciones contra el macrismo.¹⁰ Observemos los modos en que Pichetto describió la inevitabilidad de la renovación peronista:

El peronismo tiene que tener una fuerte vocación democrática. Ser un partido del sistema y no creerse que es el sistema mismo. El peronismo no tiene que sentirse como fue en su momento el PRI de México. Tiene que ser un partido democrático. El desafío de las generaciones jóvenes en el peronismo es democratizarse, evolucionar, tener una propuesta política, institucional y económica. Estar preparados para gobernar. (...) Hay expresiones jóvenes, de figuras jóvenes, que están hoy en el Frente Renovador como Massa, Randazzo, de figuras que aparecen con los gobernadores nuevos, Bordet, Uñac, Perotti... tipos interesantes que implican un proceso de renovación. Inevitablemente el peronismo va a ir hacia ahí. El otro proceso va a quedar ya para la mirada de la historia, indudablemente. No creo que el kirchnerismo tenga continuidad en el proceso del poder. Fue una coyuntura muy especial, fue una conducción fuertemente personalizada, casi de mirada cesarista, en función de la coyuntura dramática del 2001 y 2002. Si no hubiera existido ese proceso, quizás los lineamientos del gobierno hubieran sido más democráticos (*Clarín*, 08/12/2016).

Es sumamente destacable en este fragmento la presentación de un necesario devenir y, a continuación, la comprensión del kirchnerismo como un emergente particular de la crisis de 2001.¹¹ En cuanto al primer registro, se cristalizó el problema que atravesaba al peronismo y por el que se reclamaba una abrupta frontera con el pasado: “creerse que es el sistema mismo”. Que la parte se crea el todo implicaba una carencia de la “vocación democrática” a la que habría incurrido el kirchnerismo como gobierno nacional. “Renovar” el peronismo o, lo que es lo mismo, “democratizarlo”¹² suponía para Pichetto una tendencia inevitable, encarnado en

aquellas figuras “jóvenes” que estaban repelidas de las pretéritas prácticas contrarias al nuevo tiempo. En ese sentido, lo kirchnerista ya no podría tener lugar por tratarse de una supuesta anomalía para los “lineamientos” del sistema democrático. Es curioso que, en tanto actor preponderante del reciente gobierno, el senador esgrimió un carácter excepcional del kirchnerismo por una “coyuntura dramática”. Su “conducción fuertemente personalista” y el “cesarismo”, es decir, los rasgos de creerse el todo del sistema, resultaban legitimados en tanto representaron un orden posible en un contexto de crisis generalizada. Superada esa solución *ad hoc*, el camino del peronismo ahora era el de la “democratización”.

Estos aspectos, como señalamos, condujeron a una diferente gestión de la alteridad con el agonismo advertido hacia el macrismo. Cristina Kirchner operaba a modo de exterior constitutivo, al ser ese otro que negaba existencialmente lo que, para Pichetto, debió y debería ser el peronismo. Entonces, así como la “racionalidad” reaseguraba el vínculo de “cogobernabilidad” con Cambiemos, aquí la movilización de una inexorabilidad de la historia atemperaba u ocultaba el antagonismo con la parte kirchnerista. Si bien Cristina Kirchner (aquel Papa) pretendía volver como el principal jugador de la arena política peronista (la parroquia), había un destino de renovación ineludible del cual no podía escapar. Por eso, no se posicionó Pichetto como el obstaculizador de su vuelta, sino como aquel que tenía la capacidad de prever el desenvolvimiento natural de su partido.

Asimismo, ese componente histórico para gestionar la diferencia con Cristina Kirchner se constituyó también, creemos, en el fundamento de su postura para rechazar todo pedido de juicio o desafuero político hacia la exmandataria. Aquella actitud, que a simple vista podría ser contradictoria o sublimadora del antagonismo, fue un punto crítico en su vínculo con el gobierno nacional, el cual se mostraba oportunamente entusiasta de que prosperaran diversas causas judiciales contra la exmandataria. El presidente del bloque del PJ-FPV expresaba que “así como creo que los expresidentes no tienen que hacer política y dedicarse a armar su legado y su biblioteca, tampoco creo que tengan que andar persiguiéndolos, citándolos por cualquier cosa en Tribunales” (*La Nación*, 29/02/2016). Al remitirse a la misma actitud que tuvo previamente con el expresidente Menem (1989-1999), Pichetto identificó a Cristina Fernández como una de las “figuras históricas” que “en el Senado siempre hemos tenido la visión de cuidar” (*Clarín*, 15/01/2017). Vislumbramos, precisamente, que esa identificación de una “figura histórica” sustentaba la imposibilidad de Cristina Kirchner para retornar como diferencia legítima de la política nacional. Mientras el armado peronista debía proseguir por carriles alternativos al “PRI mexicano”, ubicaba a la expresidenta en la dimensión del “legado”, del lugar que solo se accede desde la “mirada de la historia” y, por ende, de alguien que ya no podría jugar en los tiempos que corrían.

Empero, en el próximo apartado podremos apreciar que el lanzamiento del nuevo partido de Cristina Kirchner por fuera del Partido Justicialista y las problemáticas internas de los dirigentes “jóvenes” peronistas traerían al proyecto de renovación más incertidumbres que certezas.

¿De quiénes son las fichas? Hay una de más...

Exclamaba Pichetto en una entrevista:

¿Qué hubiera sido si el peronismo, mayoritariamente el peronismo, hubiera actuado como un elemento de bloqueo de todas las medidas económicas que el gobierno planteó? Si se equivocan, se equivocan ellos. Hoy un amigo realmente brillante me aportó una frase muy interesante que dice que es de Napoleón: “si se equivocan, no los interrumpas”. (...) Hay algunas cosas que, si el gobierno se equivoca, bueno, démosle la oportunidad que se equivoquen, y que intenten corregir. Y luego va a estar el juicio democrático del proceso electoral de medio tiempo (Pichetto, 23/02/2017).

La labor legislativa de Pichetto durante el año 2017 siguió con esta tónica de presentarse a sí mismo como la garantía de la “governabilidad” entre el gobierno nacional y las provincias peronistas, con la certeza de que por delante había una instancia inherente de organización del escenario político en las venideras elecciones legislativas. En tal sentido, el senador rionegrino y un grupo de senadores de su bloque decidieron mostrar su apoyo al exministro del Interior del kirchnerismo, Florencio Randazzo, para que fuera el candidato a senador que compitiera en una eventual interna pejetista con Cristina Kirchner. Ilustra al respecto:

Creo fervientemente en un proceso de renovación política donde la figura de Randazzo es uno de los liderazgos interesantes que aparecen y que pueden darle futuro al peronismo y tratar de recuperar el crédito del conjunto de la mayoría para ganar una elección en 2019 o cuando nos toque (Pichetto, 12/06/2017).

Dejó entrever en esas palabras que las elecciones de 2017 venían a ser un preludio para la construcción de un gran armado peronista hacia las próximas elecciones presidenciales, en términos de que una competencia interna con la expresidenta seguramente dejaría en vista el sostenimiento de su importante caudal de votos. Por ello es que también valoraba el potencial de Sergio Massa como “una figura interesante” que debería reintegrarse prontamente al PJ y, desde allí, “dirimir el liderazgo en 2019” (*La Nación*, 29/01/2017).

Sin embargo, el convencimiento de que Cristina Kirchner formaría parte de una interna peronista culminó el 14 de junio de 2017 con el anuncio de que su flamante coalición, Unidad Ciudadana, iba a competir por fuera de la estructura pejetista. Este momento resultó clave si pensamos en que finalmente se concretaba el exito de la parte kirchnerista del peronismo. Observemos la reflexión de Pichetto:

Esta estructura diferenciada llamada Unidad Ciudadana implica dejar de lado el Partido Justicialista. Indudablemente es un proyecto más pensado, más estructurado de un frente de izquierda, incluso con posiciones mucho más duras. (...) El gobierno estaba enfrentando una elección de tres tercios en provincia de Buenos Aires y algunas pequeñas fuerzas más de izquierda. Ahora tiene un escenario de cuatro fuerzas políticas, tres que tienen un componente de peronismo importante. (...) En el caso de Sergio Massa hay

peronismo, en el caso de Randazzo por supuesto se construye un frente ligado al justicialismo y al partido. Y este espacio nuevo que yo lo identifico más ideológicamente con el centro izquierda (*Clarín*, 16/05/2017).

Podríamos preguntarle a la cita: ¿En qué lugar se ubica el kirchnerismo? ¿Resulta escindido por tener un carácter de “centroizquierda” o mantiene “un componente de peronismo importante”? ¿Está finalmente por fuera de la frontera peronista o persiste como parte del “nosotros”? Recuperar esta tensión nos conduce a considerar el juego de sobredeterminaciones cruzadas de la discursividad de Pichetto. En efecto, no podía el senador determinar un sentido unívoco de su campo de pertenencia –lo peronista– sin que el componente kirchnerista operara en la definición de ese “nosotros”. El lugar propio y ajeno resultaba en una tensión ingobernable desde el momento en que lo execrado debía estar presente, en tanto negación, para construir un espacio propio.

Ahora bien, como decíamos anteriormente, el hecho de demarcar una copresencia implica necesariamente atender a distintos modos en que estos componentes operan en una articulación hegemónica. Cuando opera lo peronista en este campo discursivo, se aprecia una función del nivel *extensivo* de la equivalencia en tanto proceso de agrupamiento de distintas solidaridades políticas. Pero aquello que otorga *intensidad* a la desparticularización, a la pérdida parcial de la identidad particular para volverse parte de una totalidad mayor, es el componente kirchnerista. Ello, en tanto negación que se pretendía dejar atrás, permitía estabilizar un espacio peronista que solo tenía extensión de diferencias cuando se pensaba como lo otro de la lógica polarizadora.

Precisamente, la falta de control para procesar la diferencia con Cristina Kirchner contrajo grandes disputas entre los dirigentes que compartían “una posición de centro nacional, que es lo que ha sido históricamente el peronismo” (*Clarín*, 16/05/2017). Justamente, Florencio Randazzo rebatió la candidatura de Sergio Massa con el mismo argumento que lo haría con Cristina Kirchner: competir por fuera del PJ. Decía el precandidato: “En esta elección deberíamos haber ido nosotros tres. Son poco creíbles, entran con el nombre del peronismo y cuando tienen que participar en el espacio eligen otro camino” (*Infobae*, 16/07/2017). Con respecto a Massa, centraba su campaña en la advertencia de que “Argentina no puede seguir discutiendo con el pasado. El kirchnerismo y el macrismo son dos caras de la misma moneda y parte del mismo problema” (Massa, 28/03/2017). Al mismo tiempo, demarcaba una “debilidad” en la candidatura de Randazzo por mantener supuestos encuentros con la expresidenta días previos a la elección. Expresaba Massa: “(...) no me quedó clara cuál es su búsqueda dentro del peronismo. Intentar el acuerdo con Cristina el día antes del cierre me parece que lo desdibujó, lo dejó en una mala posición. (...) Lo que digo es, más allá de quién llamó a quién, si vos tenés la decisión de construir algo distinto, caminás construyendo algo distinto y no buscás arreglar a último momento” (*Infobae*, 14/07/2017).

Con ese panorama se desarrollaron las PASO del 13 de agosto, en las cuales Cristina Fernández lideró la competencia por el Senado con el 33,95% de los vo-

tos frente al 33,74% del oficialismo. En tanto, la fuerza de Sergio Massa quedó en tercer lugar, con el 15,26%, relegando en la próxima posición a Randazzo con un 5,88%. Esta imagen de la expresidenta como la candidata opositora más votada y con amplia diferencia sobre las demás fuerzas esparcidas del peronismo tuvo dos efectos inmediatos sobre la labor de Pichetto. Por un lado, diluyó la idea de necesidad en el reemplazo natural del liderazgo por vía electoral. Por otro lado, y relacionado a lo anterior, aceleró el proceso de articulación de los “jóvenes” peronistas para conformar una ansiada tercera fuerza que mantuviera reales posibilidades de acceder al poder sin inmiscuirse en los polos en disputa.

No era para nada menor la cristalización del antagonismo con Cristina Kirchner sin la apelación a un inexorable pasaje de estadios. Uno de los mecanismos con los que Pichetto gestionó la alteridad abierta con el kirchnerismo estuvo dado por la relectura de la heredad peronista. En referencia a una pretendida experiencia exitosa de renovación dirigencial, manifestaría el senador:

En términos digamos de expectativas nacionales el peronismo está en un proceso de crisis muy parecido a la etapa post-83 en donde, bueno... tuvimos una dirigencia esclarecida y hombres como Antonio Cafiero, Carlos Grosso, Carlos Menem, José Manuel de la Sota, que plantearon la necesidad de que el peronismo tenía que renovarse, que tenía que tener una mirada democrática. Especialmente la prédica de Antonio Cafiero, que fue muy importante en orden a la renovación. (...) Yo creo que estamos frente a ese desafío. Por otra parte, hay algunas situaciones políticas que son insoslayables, datos de la realidad. La expresidenta ha decidido conformar un partido político nuevo. Ha decidido no participar en la vida interna del peronismo. En lo personal lo considero un error político, lo considero un error porque haber participado en el proceso de Primarias Abiertas le hubiera permitido tener hoy una expectativa de 40 puntos de cara a octubre. 34 más 6 de Florencio Randazzo daba un porcentaje bastante intenso desde el punto de vista del resultado posterior de octubre. Sin embargo, el camino fue la construcción de esta alternativa electoral de centroizquierda que se llama Unidad Ciudadana, que tiene una estructuración ideológica y una construcción de ideas en el borde del sistema. Yo creo que el peronismo tiene que recuperar la visión del centro nacional (Pichetto, 13/09/2017).

Este pasaje nos muestra interesantes aristas cuando consideramos el modo en que las relecturas discursivas del pasado operan sobre la disputa entre alteridades.¹³ La “renovación” no conllevaba, para Pichetto, una total ruptura con el pasado, sino que liga el actual panorama del peronismo con el de la “etapa post-83”, y es aquel el modelo a seguir como partido de oposición. Consecuentemente, esa recuperación se encontraba sobredeterminada por la alteridad con lo kirchnerista. Así como aquellos hombres habrían sabido “tener una mirada democrática” —ligada a lo “racional”, “responsable” y atento a la “gobernabilidad”—, el “desafío” de los nuevos tiempos consistía en retomar esos elementos para solidificar una frontera de exclusión hacia todo aquello que se aparte del “centro nacional”.

Es sabido que el 22 de octubre se celebraron las elecciones generales en las que Cristina Kirchner, si bien finalmente derrotada por la coalición Cambiemos, consiguió ocupar una banca en el Senado. Pichetto advirtió al respecto que

no vamos a compartir el bloque con alguien que cree que hay que dinamitar todo porque sí, que apuesta a la ruptura. Ese no es el espíritu que debe tener el peronismo en esta etapa. No quiero que me corran por izquierda ni por derecha” (*Infobae*, 19/11/2017).

De ese modo, el bloque PJ-FPV, que había resistido unido hasta el momento, finalmente se disolvió con la consumación del interbloque Argentina Federal, liderado por Pichetto, mientras que la expresidenta continuaba en el PJ-FPV, presidido por el senador neuquino Macelo Fuentes.

A partir de aquel desprendimiento legislativo, se efectuaron diversas reuniones y comenzaron a organizarse actos públicos entre dirigentes y gobernadores alejados del kirchnerismo para ensayar la construcción de una gran coalición peronista. El primero de estos actos tuvo lugar el 6 de abril de 2018 en la ciudad de Gualeguaychú, titulado “Una nueva oposición de cara al 2019”, cuyo organizador fue Pichetto. Participaron dirigentes peronistas de Córdoba, Salta, Entre Ríos y Tierra del Fuego junto a senadores y diputados del randazzismo y el massismo. Este evento tuvo tintes de “contracumbre” con el acto que mantuvieron sectores del kirchnerismo en San Luis bajo el lema “Hay 2019”. El propio Pichetto buscaba distinguirse de aquel acto no solo por el menor número de asistencia sino también por motivos de carácter cualitativos:

No es importante el número. Si se trata de número juntamos plata, alquilamos colectivos, traemos gente de La Matanza, tocamos el bombo, cantamos la marcha peronista y ya que estamos también el hit del verano para darle aún más degradación al sistema político argentino. Eso no es lo que nosotros queremos hacer. Es otro estilo, otra estética, otra comunicación, similar a toda mi experiencia en la política argentina. Una mirada más ligada a lo racional que a lo emocional (*Clarín*, 02/04/2018).

Comenzó el senador a nombrar como “Peronismo Federal” a esta construcción partidaria que buscaba ser la expresión del importante poder adquirido por el interbloque peronista del Congreso. Aun así, Pichetto identificaba como “problema” a la falta de definición de las alianzas y de los dirigentes que fehacientemente competirían dentro del espacio. La incertidumbre de ese proceso se potenciaba con algunas voces que empezaban a mostrar como factible un acuerdo de unidad con Cristina Kirchner como única manera de vencer electoralmente al macrismo. Pichetto era enfático:

eso nos encadena nuevamente a volver a insistir con esa candidatura que para mí no tiene proyección hacia el futuro y que es muy probable que convalide y consolide el triunfo nuevamente de Cambiemos. Yo creo que el peronismo tiene que hacer el esfuerzo (*La Nación*, 18/07/2018).

Por ello, exclamaba: “Hay cuatro o cinco nombres en el espacio federal que son importantes: está Urtubey, está Massa, está Lavagna, está Schiaretti. Y también estoy yo. Soy el que está más decidido de todos ellos” (*Infobae*, 29/07/2018).

Con ese ímpetu, Pichetto lanzó el 9 de agosto de 2018 en el Teatro Metro de La Plata su precandidatura a presidente de la nación. Este gesto tenía como propósito dar a conocer públicamente los lineamientos del Peronismo Federal ya como partido político decidido a competir en las elecciones. Diagnosticó que

el debate de este tiempo es por la identidad, la propuesta ideológica. Aunque parezca difícil en el 2018 nuestra propuesta no tiene nada que ver con alianzas ligadas al trotskismo o los que piensan que rompiendo todo existe la posibilidad de volver al poder. No somos esa izquierda... queremos diferenciarnos de Unidad Ciudadana (*Perfil*, 09/08/2018).

Advertimos la manera en que la pregunta por “la identidad” dejaba traslucir, a pesar de la pretensión de configurar un discurso ajeno a la polarización nacional, que el kirchnerismo siguió permeando como el exterior constitutivo donde se afinaba su discurso. De allí adquiere sentido la siguiente frase del senador: “Nosotros representamos el verdadero peronismo de Perón. Conformamos un espacio al que se sumarán movimientos provinciales que rescaten ese espíritu y vamos a sumar más compañeros” (*NoticiasNet*, 11/08/2018). Resulta ineludible en la definición de ese “nosotros” la aclaración con la que buscó legitimar el antagonismo: lo “verdadero” en referencia a la figura de “Perón”. La totalidad, en este caso el peronismo, no lograba cerrarse por sí misma sin esa tracción que realiza lo kirchnerista y, por tanto, se constituía como una promesa diferida (“se sumarán”, “vamos a sumar”).

Sería cuestión de días para que el esperado acuerdo de dirigentes peronistas se materializara con la constitución del espacio denominado como Alternativa Federal. Las fichas del tablero por fin parecían haberse ubicado en su sitio, y cada jugador aguardaba su turno para empezar la partida.

Arranca el que es mano (¿Quién?)

El lanzamiento de Alternativa Federal, realizado el 27 de agosto, se hizo a través de una fotografía publicada en redes sociales donde se presentaban sus exponentes principales: Miguel Ángel Pichetto, Sergio Massa, el líder del Frente Renovador, y los gobernadores Juan Manuel Urtubey, de Salta, y Juan Schiaretti, de Córdoba. A su vez, presentarían un comunicado en donde se exclamaba que

Argentina necesita un proyecto político que supere el pasado y sea capaz de devolverle las ilusiones a los argentinos. (...) Representamos hoy al peronismo democrático, republicano y federal. Ese que siempre escuchó al pueblo, que aprendió de sus errores y supo renovarse y cambiar (*Perfil*, 27/08/2018).

De esta manera, el “proyecto político” que se prometía constituir estaba anunciado desde una “tercera vía”, que se conducía por fuera del esquema de polarización entre el kirchnerismo y el macrismo. Uno de los dirigentes más entusiastas

por convertirse en candidato de este armado era el gobernador Urutubey, quien decía: “Estamos avanzando en la construcción de un espacio que pretende una respuesta a la enorme demanda ciudadana; plantea una mirada hacia futuro, salir de la lógica de la grieta y estamos trabajando fuerte para lograrlo. Ofrecemos una alternativa diferente al kirchnerismo” (*Infobae*, 22/11/2018). Sobre este esquema inicial se incorporaron y mostraron su apoyo en los siguientes meses una variedad de gobernadores peronistas como Bordet (Entre Ríos), Peppo (Corrientes), Casas (La Rioja), Manzur (Tucumán), Bertone (Tierra del Fuego), Passalacqua (Misiones), Arcioni (Chubut) y Zamora (Santiago del Estero).

Ahora bien, nos interesa puntualizar en la imagen de sí misma que brindó Alternativa Federal para comprender sus posteriores conflictos. Se trataba de una fuerza que buscó constituirse con la atracción y homogeneización de distintos actores que se movían entre las fronteras del campo kirchnerista y macrista. El desafío, por ende, consistía en robustecer la intensidad del propio campo con el fin de no perderlos ante la magnitud de los otros armados. Pero las múltiples solidaridades que circundaban por Alternativa Federal portaban modos divergentes de gestionar la diferencia con Cristina Kirchner y el gobierno de Cambiemos. La necesidad de conocer hasta dónde se extendía el “límite” del “nuevo” peronismo se tornaba en una cuestión crítica frente a la nueva elección presidencial que se avecinaba.

Así, convivía en el apoyo explícito de los gobernadores hacia Alternativa Federal una preocupación por las implicancias de disolver alianzas territoriales con el kirchnerismo, decisivas para conservar sus provincias frente al poderío del macrismo. Sobrevolaba, por ello, una y otra vez en sus intervenciones la noción de “unidad” sin exclusiones en el arco opositor como una estrategia electoral propicia. Esa posibilidad de acercarse al kirchnerismo seguía siendo rechazada categóricamente por Pichetto:

No estoy de acuerdo con el falso concepto de unidad que implicaría subordinarse nuevamente a la candidatura de ella. Creo que el peronismo tiene que renovarse y hay que construir un programa, ideas para sacar al país de una crisis muy compleja... (*La Nación*, 30/12/2018).

Abrir un camino de “unidad” era convenir que la otredad de Alternativa Federal se dirigía decididamente hacia el macrismo y no hacia el esquema polarizador. Ello, al contrario de las pretensiones de Pichetto, devolvería a Cristina Kirchner al lugar de actor legítimo del escenario político. Graficaba entonces el senador rionegrino: “Alternativa Federal tiene una clara identidad: nació para dejar atrás al pasado; en las encuestas hay un 45% que quiere votar a otra cosa, ni la continuidad de Macri ni tampoco volver al pasado con la expresidenta”, (*IProfesional*, 12/03/2019). Es particularmente importante este planteo: como resaltaba anteriormente Urtubey, al mismo tiempo en que se instauró una “identidad” endilgada al “futuro”, a “dejar atrás al pasado”, se identificaba a Macri como “continuidad” y a la “expresidenta” como el “pasado”. De nuevo, referenciarse como la otredad de la polarización se conjugaba con una alteridad adversarial por quien ocupaba el gobierno, y con un antagonismo por quien amenazaba la renovación peronista.

En el armado de Alternativa Federal se sumaba a inicios de 2019 Roberto Lavagna, exministro de Economía que ya había sido candidato presidencial y que recientemente había construido Consenso 19, una coalición de sectores socialistas y radicales no macristas.¹⁴ Lejos de fortalecer Alternativa Federal, la llegada de Lavagna agudizó los problemas ya existentes para definir los mecanismos de selección de los candidatos. Las tensiones internas terminaron por conformar dos posturas que minaban las bases de este espacio: por un lado, Pichetto, Schiaretti y Urtubey sostenían el acuerdo inicial de competencia interna redimidas en las PASO para que los dos más votados compusieran la fórmula; por otro lado, Lavagna condicionaba su permanencia si no se consensuaba la candidatura exclusivamente bajo su persona.

En el caso de Massa, tuvo progresivamente un posicionamiento más cercano al de algunos gobernadores que, en orden de sobrellevar las sucesivas elecciones provinciales, se habían alejado de Alternativa Federal para aliarse con el kirchnerismo. Decía el líder del Frente Renovador:

Nosotros tenemos la obligación de ser oposición a Macri. Y Cristina, no sé lo que va a hacer ella, ella tiene su espacio en Unidad Ciudadana. Ahora, yo les estoy hablando a los votantes de Unidad Ciudadana, yo les estoy diciendo “miren, no es tiempo de candidaturas de culto, de pensar en un candidato que pierda en una segunda vuelta con Macri. Tenemos que ganarle a Macri para darles a los argentinos un nuevo gobierno” (Massa, 20/03/2019).

Contrariamente, en el discurso de Pichetto la diferencia con la expresidenta se sostenía, difuminando cualquier otra exclusión a medida que su empresa peronista no lograba cristalizarse. Días antes de conocerse el armado de coaliciones que competirían en las primarias nacionales, el senador declaraba que, en el caso de darse un eventual ballottage entre Macri y Cristina Kirchner, “voy a estar más cerca del espacio democrático. Volver para atrás sería lo peor que le podría pasar a la Argentina” (*La Nación*, 04/06/2019).

La mañana del sábado 18 de mayo de 2019 Cristina Fernández anunció en sus redes sociales que se postularía como vicepresidenta en una fórmula encabezada por Alberto Fernández.¹⁵ Las repercusiones de ese impensado corrimiento de quien se descontaba como candidata natural de uno de los polos en disputa tuvo efectos inmediatos en todo el ámbito político. Prontamente seis de los gobernadores que propiciaban la “renovación” del peronismo –Bertone, Zamora, Peppo, Manzur, Casas y Bordet– mostraron su apoyo a la fórmula del luego bautizado Frente de Todos. Por el lado de Alternativa Federal, primeramente, se suspendió una cumbre de dirigentes en donde esperaban resolver los conflictos por el esquema de candidaturas.¹⁶ Ante estos hechos, Pichetto enfatizaría: “¿Qué vamos a hacer? Se acaba el tiempo. Hay que decidir. Hay que plantear una definición respecto del liderazgo. (...) Lo que falta centralmente es la definición de la candidatura. Sin candidatura, no hay proyecto, no hay política. Hay que hacerlo rápido porque, de lo contrario, el proceso puede llegar a diluirse” (*Clarín*, 20/05/2019).

Su principal crítica era contra la intransigente postura de Lavagna para competir en una interna. Por ello, lo acusaba de que “no tiene visión política” y que, sumado a la “incertidumbre” por el camino a tomar por Massa¹⁷, “prácticamente han desintegrado el espacio de Alternativa Federal que hasta había logrado imponer su nombre” (*Infobae*, 05/06/2019).

El final de Alternativa Federal llegó el 11 de junio de 2019, en ocasión de otro sorpresivo anuncio, hecho esta vez por el presidente Macri: Miguel Ángel Pichetto había aceptado su oferta para convertirse en el candidato a vicepresidente por el oficialismo. Macri introdujo los fundamentos de aquella decisión al manifestar que “los argentinos nos enfrentamos a una oportunidad histórica para consolidar nuestra democracia. En las próximas elecciones decidiremos si queremos vivir en una república o volver a un autoritarismo populista” (Macri, 11/06/2019). Así, la narrativa utilizada para ese anuncio presentaba una dicotomización del campo político entre la “república”, asociada a la “democracia”, contra el “populismo”, endosado al “autoritarismo”.

¿De qué modo ambos componentes se articulan en el discurso pichettista? Para explorar esta cuestión, podemos remitirnos a la conferencia de prensa convocada por Pichetto en el Salón Eva Perón del Congreso Nacional, donde explicó los motivos de su incorporación a la fuerza gobernante. Esgrimía el postulante a la vicepresidencia:

De cara al futuro junto al presidente Macri, que estoy convencido que va a volver a ser elegido en la Argentina, porque la Argentina no va a volver atrás. No va a volver a planteos autoritarios; a ejes que signifiquen “todo el poder a la asamblea”; a que el poder real esté en otro lado. En fin, eso no lo vamos a vivir, estoy convencido. Estoy convencido de que nos va a tocar gobernar el próximo período (Pichetto, 11/06/2019).

Notamos de forma manifiesta que aquella alteridad sostenida por el discurso pichettista operó aquí como el fundamento del lazo con el macrismo. Si bien, como advertíamos desde un comienzo, se planteaba un vínculo agonista entre ambos discursos, la intensidad que portaba el antagonismo con el kirchnerismo sublimó ese límite, al articular a Pichetto en el campo macrista. Esa incorporación a otro discurso condescendió inherentemente a la redefinición del “nosotros” y el “ellos” que exponía el senador. Ahora la frontera de exclusión tomaría sentido por su distinción contra el “autoritarismo”, complementado en Macri con el rótulo de “populismo”. Ese renombre de aquella misma otredad hace relucir que no solo el “peronismo” iba a sobredeterminar el discurso pichettista, sino que la “república” se transformaba en ese componente privilegiado que podía aunar múltiples diferencias a un espacio. De hecho, el primer punto del documento que presentó Pichetto en el marco de su conferencia establecía: “Creo en la República, los derechos y garantías de la Constitución y la división de poderes institucionales” (Pichetto, 11/06/2019).¹⁸ Representarse desde lo “republicano”, por tanto, podía estabilizar mejor a los actores peronistas que se ubicaban como el reverso absoluto del kirchnerismo sin perder, en consecuencia, su previa identidad partidaria.¹⁹

Ahora bien, otro aspecto notable de la inserción de Pichetto en el discurso macrista fue la reinterpretación de la heredad de su nueva apuesta. Si la empresa de Alternativa Federal hacía recuperar a la “renovación del ‘83” y al “peronismo de Perón”, pensarse como vicepresidente de Macri derivó en el senador a una nueva reconstrucción del pasado. En las últimas palabras de su documento, se exclamaba: “Espero desempeñar este cargo, si el voto popular nos elige, bajo la guía de figuras señeras como Carlos Pellegrini, Elpidio González, Hortensio Quijano, Carlos Perette, y Vicente Solano Lima” (Pichetto, 11/06/2019). El cúmulo de “figuras señeras” permite apreciar que lo estrictamente peronista se difuminó cuando la “república” sobredeterminaba a ese “nosotros”.²⁰ Así, y por más que la frontera antagonica sea la misma, su articulación al macrismo lo llevó a redefinir el sentido del pasado que se abrió hacia un campo de pertenencia eminentemente más transversal. En ese sentido, Pichetto cristalizaría notablemente el antagonismo con Cristina Kirchner, al presentarse como aquel que le disputaría la vicepresidencia desde una clave republicana, esto es, “sabiendo cuales son los límites que tiene ese rol, de no intervenir ni interferir en la acción y en el poder que sí está en la Argentina en la figura del presidente de la nación” (Pichetto, 11/06/2019). El objetivo de “renovación” del peronismo se imbricaba, entonces, con un discurso “antipopulista” que pretendía consolidar un “cambio” en la Argentina, animados ambos, al fin al cabo, por la misma jugadora que sobredeterminaba toda la partida.

Conclusión: jugamos contra Cristina

Desde una sociología de las identidades políticas nos propusimos explorar los elementos que sobredeterminaron la discursividad de Miguel Ángel Pichetto durante el período 2015-2019. Se trató, en efecto, de una figura clave de la política nacional que, pese a su pretensión de “reconstruir” al peronismo por fuera del esquema partidario polarizado, terminaría ubicándose como uno de los exponentes más claros de uno de esos espacios en disputa. Por ello, explorar los pormenores de su derrotero político nos permitió señalar la ingobernabilidad que atraviesa a cualquier actor para determinar aquello que define su espacio de pertenencia. Llevar a cabo una “renovación peronista” o decidir con quién se antagoniza lejos está de convertirse en un acto radicalmente voluntario, sino que permanece supeditado al juego de sobredeterminaciones cruzadas que rige en todo discurso.

De allí que los distintos niveles en los que operan y circulan los elementos discursivos en la lógica equivalencial se volvieron herramientas claves para nuestro análisis. Reconducir al peronismo por el camino de la “racionalidad” encontró en Pichetto solo extensión de solidaridades cuando se presentaba como lo Otro de la polarización entre el kirchnerismo y el macrismo. La frontera, no obstante, se estabilizaba y podían desparticularizarse las múltiples diferencias cuando se forjaba una distinción con Cristina Kirchner, aportando, claro está, intensidad a la mera agregación de voluntades. Lo peronista, así, no podía cerrarse por sí mismo si la “renovación” no era constituida desde la alteridad con la exmandataria, desplegando hacia el macrismo un lazo agonista fundamentado en la “racionalidad”.

Precisamente, aquel dirigente que pretendía escindirse de “la grieta” culminaría anunciando su candidatura a la vicepresidencia del gobierno de Cambiemos. Pero en este trabajo propusimos matizar el carácter necesario de la polarización como determinante de la acción de los actores políticos, lo cual supone una situación de disponibilidad cuando un elenco dirigencial percibe el fracaso de una opción alternativa a la ocupada por los polos. Más bien, podemos interpretar que la conformación del Frente de Todos, con el corrimiento de su principal exponente a un segundo lugar y la irrupción de un antiguo crítico del último kirchnerismo como Alberto Fernández, representó una vía de ampliar el “todo” de modo más amplio que el supuesto por aquella matriz.

La elección de Mauricio Macri de incorporar a Pichetto conlleva, de manera contraria al anterior caso, una interpretación de que efectivamente la polarización era “la ley” y, por tanto, que se debía circunscribir el “nosotros” a aquellos que solo contendieran con la expresidenta. Así, Pichetto encontraría en la “república” ese punto nodal con el que relativamente podría fijarse como parte de una totalidad. Para ser claros: ampararse desde el componente republicano significaba concretamente introducirse en una cadena equivalencial contra ese polo “autoritario” remitido, claro está, al recategorizado “populismo” kirchnerista. Dejaría el “peronismo” de comportarse como único significante que operaba desde la extensión de particularidades, y daría paso la “república” –el terreno de la “razón”, la “responsabilidad” y el imperio de la ley– al devenido lugar para “reasegurar la democracia”.

Referencias

1. La primera versión de este trabajo fue presentada en el XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia “¿Hacia un nuevo escenario internacional? Redistribución del poder, territorios y ciberespacio en disputa en un mundo inestable”, SAAP y UNR, ciudad de Rosario, del 31 octubre al 3 de noviembre de 2022. Agradezco mucho los aportes de Mariana Cané, Patricio Urruchúa y Cristian Acosta Olaya, cuyos comentarios se tornaron fundamentales para desarrollar este análisis.
2. Cambiemos fue una alianza electoral nacida en 2015, que contaba con importantes partidos nacionales como el PRO, la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica, entre otros. En los comicios de ese año, su principal referente, Mauricio Macri, alcanzaría la presidencia de la nación. Obtuvo, a su vez, diversas gobernaciones e intendencias históricamente asociadas al peronismo. La coalición modificaría su nombre en el año 2019 para convertirse en Juntos por el Cambio.
3. Hacemos referencia al espacio fundado en el año 2003 con fuerte tradición y dirigencia peronista que gobernaría la Argentina durante doce años con las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).
4. Sobre este asunto, podríamos interrogarnos: ¿no significaría ello una noción administradora de la política, al quitarle toda capacidad creativa para pensar en prefijaciones de los sujetos? También, ¿esa “ley” siempre estuvo presente o refiere a una coyuntura puntual que nacería en 2015? En otro aspecto, si Pichetto se encontraba en una condición de “disponibilidad”, ¿lo volvería también proclive a insertarse en el polo kirchnerista? ¿Hasta qué punto la “disponibilidad” vacía de contenido un discurso que suponía excluir a una parte de su espacio de pertenencia? Por otro lado, ¿la polarización definiría en sí cualquier presentación de una diferenciación política? En caso de ser así, ¿supone una irreductibilidad del enfrentamiento? En otros términos, ¿se volvería sinónimo de antagonismo?
5. Utilizamos para nuestra investigación un conjunto de fuentes primarias de portales nacionales (*Clarín, La Nación, Infobae, Perfil*), discursos públicos y entrevistas obtenidos de la plataforma

YouTube entre el 10 de diciembre de 2015 y el 11 de junio de 2019. El rango temporal corresponde a la finalización del mandato de Cristina Kirchner y la aceptación de Pichetto como compañero de fórmula de Macri. Con respecto a las primeras fuentes, se recuperaron las declaraciones y entrevistas. No interesa tanto el contexto sino los elementos que circulaban.

6. En *Hegemonía y estrategia socialista* ([1985] 2011), Laclau y Mouffe han señalado que toda identidad política tiene un carácter simbólico, que carece de una fijación esencial que las vuelve un devenir siempre abierto y contingente. Para dar cuenta de esta radical indeterminación de lo social, los autores retomaron y secularizaron la categoría althusseriana de *sobredeterminación*, comprendida como “un tipo de fusión muy preciso, que supone formas de reenvío simbólico y una pluralidad de sentidos” (Laclau y Mouffe, [1985] 2011: 134). De allí que para estabilizar sus fronteras sociales resulte necesario la expulsión de una diferencia que opere a modo de “exterior constituyente” de esa objetividad, que vuelve las identidades un proceso de agregación de voluntades posible por aquello que lo niega y lo produce como tal.

7. Fue la segunda derrota que experimentó Pichetto en su búsqueda de la gobernación rionegrina. Su primer intento había sido en el año 2007, cuando quedaría relegado ante el radical Miguel Saiz. En 2011, el senador no se postularía. Fue el jefe del Frente Para la Victoria a nivel provincial, Carlos Soria, el candidato del oficialismo, quien conseguiría efectivamente el triunfo. Reposicionado como principal candidato en 2015, Pichetto sufriría una dura derrota por casi 20 puntos frente a Wereilnek, lo que le impidió, así, lograr el ansiado paso del Legislativo al Ejecutivo. Publicados los primeros números de los comicios, el senador expresaría en una conferencia la culminación de su pretensión para la gobernación del siguiente modo: “Tal vez esta sea mi última elección como candidato. Creo que todo termina siempre en la vida. Esperaba otra cosa, pero indudablemente la voluntad de los ciudadanos es la que manda. Siempre hay que respetar el voto de la gente” (*Clarín*, 15/06/2015).

8. Desde distintas voces del kirchnerismo comenzaban a aflorar las críticas al accionar parlamentario del presidente del PJ-FPV. Tras un llamado a una sesión especial para tratar un proyecto del senador oficialista Julio Cobos, el representante sanjuanino del FPV, Ruperto Godoy expresaba: “Acá lo que tenemos que definir es qué rol vamos a tener, si vamos a acompañar al oficialismo o seremos opositores” (*Clarín*, 20/03/2016). En otro aspecto, y a causa de los dichos de Pichetto (“Recuperé la capacidad de decir lo que pienso”), sería el diputado Máximo Kirchner quien lo acusaría de “ingrato” con la figura de la expresidenta: “También es muy ingrato con Cristina, que lo acompañó mucho en su candidatura a gobernador” (*Infobae*, 31/03/2016).

9. Reconocer la coexistencia del antagonismo y el agonismo en el discurso pichettista nos permite introducir también ciertos reparos con la reflexión política de Chantal Mouffe. Pues, cuando habla de antagonismo, la politóloga remite al planteo de Schmitt respecto de una amenaza existencial de la propia comunidad que solo puede procesarse mediante la eliminación física de ese “otro”. No obstante, como consideramos que toda identidad tiene un carácter incompleto y contingente (Laclau y Mouffe, [1985] 2011; Staten, 1984), para nosotros el antagonismo operará a modo de exterior constitutivo. Se trata de un elemento que se excluye del propio campo de pertenencia para poder fijar negativamente el sentido del “nosotros”. Entonces, sostendremos aquí que toda presentación de una relación agónica solo podrá configurarse a partir de una simultánea exclusión de tipo antagónica. En otras palabras, para que dos (o más) actores se definan como adversarios, tienen que compartir una rígida frontera de exclusión con otra diferencia política que les permita instaurar sus fronteras identitarias.

10. El 13 de abril de 2016, Cristina Fernández de Kirchner se presentó en los Tribunales Federales de Comodoro Py en ocasión de prestar declaración por una denuncia de supuestas irregularidades en contratos a valor a dólar, causa públicamente conocida como “dólar futuro”. Al terminar su alegato, se dirigió a un escenario ubicado en las afueras del edificio para brindar, por primera vez desde su alejamiento del Poder Ejecutivo, un discurso que marcaría su reposicionamiento como principal dirigente opositora al reciente gobierno de Cambiemos.

11. Esta interpretación del kirchnerismo como paréntesis de la historia argentina fue también compartida con algunos dirigentes del gobierno de Cambiemos. Al respecto se refería el jefe de Gabinete, Marcos Peña: “Y nosotros creemos que era muy importante en este momento, el presidente creía que era muy importante, romper algo que en los últimos 14 años era una comparación permanente con el 2001. La

Argentina vive todavía, vivió hasta el 10 de diciembre en esa transición post 2001. El kirchnerismo creemos que es un fenómeno de transición post 2001, que fue un trauma enorme para nuestra sociedad. Un trauma equivalente a una guerra civil. Una caída de 20 puntos del PBI, 4 años de recesión, ¿no?” (Marcos Peña, 01/03/2016).

12. Podemos reconocer en las expresiones de un perfil más “democrático” e “institucional” la pervivencia de elementos discursivos que atravesaron el movimiento de “renovación peronista” suscitado en el PJ luego de la derrota nacional de 1983. Sugerimos, para indagar este proceso, las lecturas de Altamirano (2004), Aboy Carlés (1996 y 2001), De Ípola (1987), Gutiérrez (2003), Halperín Donghi (1994), Palermo y Novaro (1996), Ferrari y Mellado (2016), entre otros.

13. En un ya clásico escrito, Gerardo Aboy Carlés (2001) distingue tres dimensiones que operan simultáneamente en la constitución de las identidades políticas: la homogeneización interna, la diferenciación externa y la perspectiva de la tradición. La configuración de un “nosotros” implica, por ende, un continuo mecanismo de gestión de las solidaridades internas que se homogeneizan a partir del establecimiento de una frontera de exclusión con la alteridad constitutiva. Pero también será inherente en el proceso de significación identitaria una interpretación del pasado propio y del ajeno junto a la formulación de un futuro que dota de sentido a la acción presente. La tradición, así, se convierte en un plano de análisis inherente a todo proceso de construcción de un discurso.

14. Roberto Lavagna es un economista y dirigente peronista que asumió el cargo de ministro de Economía durante el gobierno de Eduardo Duhalde y los primeros años de Néstor Kirchner (2002-2005). Luego de desavenencias con el kirchnerismo, se presentó como candidato presidencial en las elecciones de 2007 con una coalición de varios partidos denominada Concertación para Una Nación Avanzada (UNA). Hacia 2015, acompañó desde un equipo económico a la candidatura de Sergio Massa dentro de Unidos por una Nueva Alternativa (UNA).

15. Con amplia trayectoria en el peronismo de la Ciudad de Buenos Aires, Alberto Fernández se desempeñó desde 2003 hasta 2008 como jefe de Gabinete de Ministros de Néstor y Cristina Kirchner. Luego de los acontecimientos de la llamada “crisis del campo” de 2008, Fernández se alejó del gobierno y mantendría una oposición crítica hacia la gestión kirchnerista. En 2015, apoyó la candidatura presidencial de Sergio Massa y de Florencio Randazzo durante las legislativas de 2017. Ante el avance electoral del macrismo, Fernández acercaría posiciones con Cristina Kirchner para compartir finalmente la fórmula presidencial de 2019.

16. Sugerimos la siguiente nota en el que se detallan los pormenores de la suspensión de esa cumbre: <https://www.infobae.com/politica/2019/05/22/negociaciones-de-ultimo-momento-ponen-en-riesgo-la-cumbre-de-alternativa-federal/>

17. Finalmente, el 12 de junio de 2019, selló un acuerdo con Alberto Fernández y se incorporaría al Frente de Todos como primer candidato a diputado nacional.

18. Disponible en: <https://www.filo.news/actualidad/El-documento-de-Pichetto-para-aceptar-la-vicepresidencia-20190611-0072.html>

19. De hecho, Pichetto junto al ministro del Interior, Rogelio Frigerio, lanzarían el 23 de julio de 2019 en la provincia de Neuquén un espacio denominado “Peronismo Republicano”. El propósito de este armado era integrar a los dirigentes peronistas del Movimiento Popular Neuquino y de otros espacios alejados previamente del kirchnerismo. Para más información de ello, sugerimos la lectura de la nota en el siguiente enlace: <https://www.ambito.com/politica/elecciones-2019/pichetto-frigerio-y-el-proyecto-del-peronismo-republicano-n5044387>

20. En función de la noción operativa de la identidad política que describe Aboy Carlés, queremos puntualizar en un aspecto central cuando hablamos de simultaneidad de las dimensiones constitutivas. Si bien todo juego entre alteridades opera sobre una lectura de la tradición, esa interpretación de la heredad también va a estar condicionada por las redefiniciones acaecidas en la disputa antagónica. Aquellos elementos que constituyen la tradición, por tanto, serán significantes flotantes que reconfigurarán su sentido por el devenir de una identidad. Le agradezco particularmente esta observación a Julián Melo.

Bibliografía

Aboy Carlés, G (1996). De Malvinas al menemismo, renovación y contrarrevolución en el peronismo.

Sociedad, 10, 5-31.

Aboy Carlés, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.

Aboy Carlés, G. y Melo, J. (2019). Equivalencia, sobredeterminación, política. *Pensamiento al margen*, 10(5), 28-43.

Altamirano, C. (2004). “La lucha por la idea”: el proyecto de la renovación peronista. En M. Novaro y V. Palermo (Comps.), *La historia reciente. Argentina en democracia* (pp. 59-74). Buenos Aires, Argentina: Edhasa.

Bohoslavsky, E. y Morresi, S. (2017). El partido PRO y el triunfo de la nueva derecha en Argentina. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 32. DOI: <https://doi.org/10.4000/alhim.5619>

De Ípola, E. (1987). La difícil apuesta del peronismo democrático. En J. Nun y J. Portantiero (Comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina* (pp. 333-374). Buenos Aires, Argentina: Puntosur.

Ferrari, M. y Mellado, V. (2016). *La Renovación peronista. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes, 1983-1991*. Caseros, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Gené, M. y Vommaro, G. (2023). *El sueño intacto de la centroderecha y sus dilemas después de haber gobernado y fracasado*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Gutiérrez, R. (2003). Entre movimiento y partido: un análisis de las transformaciones organizativas del peronismo (1983-1995). *Política y Gestión*, 5, 27-76.

Halperín Donghi, T. (1994). *La larga agonía de la Argentina peronista*. Buenos Aires, Argentina: Ariel.

Laclau, E. y Mouffe, Ch. ([1985] 2011). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Morresi, S. y Vommaro, G. (2012). ¿Una nueva fuerza neoliberal? El caso del PRO en la Argentina. Ponencia presentada en el 54° Congreso Internacional de Americanistas. ICA-University of Viena. Viena, Austria.

Mouffe, C. (2011). *En torno a lo político*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Palermo, V. y Novaro, M. (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires, Argentina: Norma.

Staten, H. (1984). *Wittgenstein and Derrida*. Nebraska, Estados Unidos: University of Nebraska Press.

Quevedo, L. y Ramírez, I. (2021) *Polarizados. ¿Por qué preferimos la grieta? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires, Argentina: Capital intelectual.

Vommaro, G. y Morresi, S. (2015). “Hagamos equipo”. *PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Los Polvorines, Argentina: UNGS.

Vommaro, G.; Morresi, S. y Bellotti, A. (2015). *Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires, Argentina: Planeta.

Fuentes digitales

Juan Manuel Urtubey: “Sería estafar a la gente ir con Cristina Kirchner en una interna dentro del PJ”. (22 de noviembre de 2018). *Infobae* <https://www.infobae.com/politica/2018/11/22/juan-manuel-urtubey-seria-estafar-a-la-gente-ir-con-cristina-kirchner-en-una-interna-dentro-del-pj/>

La confesión de Pichetto ante empresarios: votaría a Macri. (4 de junio de 2019). *La Nación* <https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-confesion-pichetto-empresarios-votaria-macri-nid2254366/>

La sugerencia de Pichetto a Cristina Kirchner y otros ex presidentes. (15 de enero de 2017). *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/sugerencia-pichetto-cristina-kirchner-ex-presidentes_0_Byr3NWKU1.html

Los cambios que Pichetto le reclama al peronismo para volver al poder. (19 de marzo de 2016). *Clarín* <https://www.clarin.com/politica/2016/03/19/los-cambios-que-pichetto-le-reclama-al-peronismo-para-volver-al-poder/>

Macri, M. [@mauriciomacri]. (11 de junio de 2019). Los argentinos nos enfrentamos a una oportunidad histórica para consolidar nuestra democracia. En las próximas elecciones decidiremos si queremos vivir en una república o volver a un autoritarismo populista. [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/>

mauriciomacri/status/1138522301127901186

Massa, S. (28 de marzo de 2017). Sergio Massa: “El kirchnerismo y el macrismo son dos caras de la misma moneda”. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2017/03/28/sergio-massa-el-kirchnerismo-y-el-macrismo-son-dos-caras-de-la-misma-moneda/>

Massa, S. (20 de marzo de 2019). Sergio Massa Luis Novaresio 20/3/2019. [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=ew38qOPGmeI&ab_channel=SergioMassa

Massa, Urtubey, Schiaretti y Pichetto lanzan el peronismo anti K para 2019. (27 de agosto de 2018). *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/massa-urtubey-schiaretti-y-pichetto-lanzan-el-peronismo-anti-k-para-2019.phtml>

Máximo Kirchner: “Pichetto es muy ingrato con Cristina”. (31 de marzo de 2016). *Infobae*. <https://www.infobae.com/2016/03/31/1801116-maximo-kirchner-pichetto-es-muy-ingrato-cristina/>

Miguel Ángel Pichetto dijo que el FpV “está muerto” y que “no va a jugar para Cristina Kirchner”. (19 de noviembre de 2017). *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2017/11/19/miguel-angel-pichetto-dijo-que-el-fpv-esta-muerto-y-que-no-va-a-jugar-para-cristina-kirchner/>

Miguel Ángel Pichetto: “El Frente para la Victoria no tiene que ser un obstáculo a la marcha del Gobierno”. (20 de diciembre de 2015). *Infobae*. <https://www.infobae.com/2015/12/20/1777870-miguel-angel-pichetto-el-frente-la-victoria-no-tiene-que-ser-un-obstaculo-la-marcha-del-gobierno/>

Miguel Ángel Pichetto: “No me banco que me corran por izquierda”. (28 de febrero de 2016). *La Nación*. <https://www.lanacion.com/2016/02/28/1793419-miguel-angel-pichetto-no-me-banco-que-me-corran-izquierda/>

Miguel Ángel Pichetto: “Los ex presidentes no deberían estar en la política activa”. (29 de febrero de 2016). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/miguel-angel-pichetto-los-ex-presidentes-no-deberian-estar-en-la-politica-activa-nid1916667/>

Miguel Pichetto: “El peronismo tiene que terminar con algunas taras autoritarias”. (29 de enero de 2017). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/miguel-pichetto-el-peronismo-tiene-que-terminar-con-algunas-taras-autoritarias-nid1979930/>

Miguel Pichetto: “No estoy de acuerdo con la unidad si implica subordinarse a Cristina Kirchner”. (30 de diciembre de 2018). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/miguel-pichetto-no-estoy-de-acuerdo-con-la-unidad-si-implica-subordinarse-a-cristina-kirchner-nid2206698/>

Miguel Pichetto advierte que Alternativa Federal debe definir candidaturas: “Se acaba el tiempo”. (20 de mayo de 2019). *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/miguel-pichetto-advierte-alternativa-federal-debe-definir-candidaturas-acaba-tiempo_0_3M7Os-xcO.html

“Nosotros representamos el verdadero peronismo de Perón”. (11 de agosto de 2018). *NoticiasNet*. <https://www.noticiasnet.com.ar/noticias/2018/08/11/45380-nosotros-representamos-el-verdadero-peronismo-de-peron->

Para Pichetto, la “resistencia” del kirchnerismo contra el Gobierno “no es propio de un sistema democrático”. (27 de agosto de 2016). *Clarín*. <https://clarin.com/politica/2016/08/27/para-pichetto-la-resistencia-del-kirchnerismo-contra-el-gobierno-no-es-propio-de-un-sistema-democratico.html>

Para Pichetto, Unidad Ciudadana es un frente de centro izquierda y Randazzo, la “posición histórica del peronismo”. (16 de junio de 2017). *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/pichetto-unidad-ciudadana-frente-centro-izquierda-randazzo-posicion-historica-peronismo_0_HyS9Z8ZXb.html

Peña, M. (1 de marzo de 2016). Marcos Peña en “Conversatorio”, de Pablo Rossi -01/03/2016. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=FqFrG9PJs84&pp=ygUabWafyY29zIHBlw7FhIGNvbWZlcNhdG9yaW8%3D>

Pichetto contra los ultra K del Senado: “Si no les gusta, váyanse”. (20 de marzo de 2016). *Clarín*. https://www.clarin.com/entremujeres/politica/Pichetto-ultra-Senado-gusta-vayanse_0_Hk4kFsODXl.html

Pichetto: “El kirchnerismo ya queda para la mirada de la historia”. (8 de diciembre de 2016). *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/Pichetto-kirchnerismo-queda-mirada-historia_0_rJtLsQIQe.html

Pichetto, enojado con Lavagna: “No tiene visión política, prácticamente ha desintegrado el espacio de Alternativa Federal”. (5 de junio de 2019). *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2019/06/05/pichetto-enojado-con-lavagna-no-tiene-vision-politica-practicamente-ha-desintegrado-el-espacio-de>

alternativa-federal/

Pichetto: “Se empiezan a caer las caretas, Cristina no supera el 25%”. (12 de marzo de 2019). *Iprofesional*. <https://www.iprofesional.com/actualidad/288101-pichetto-se-empiezan-a-caer-las-caretas-cristina-no-supera-el-25>

Pichetto, M. A. (23 de febrero de 2017). SENADOR MIGUEL ANGEL PICHETTO ESPACIO CLARIN 22 FEB. [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=x9ME3nYopUw&ab_channel=EspacioClar%C3%ADn

Pichetto, M. A. (12 de junio de 2017). Desde el Llano (12/06/2017). [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=Ue817rECFJY&ab_channel=TodoNoticias

Pichetto, M. A. (13 de septiembre de 2017). Miguel Ángel Pichetto disertó en el Rotary Club de Buenos Aires. [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=5xksdCGFlrY&ab_channel=RotaryClubdeBuenosAires

Pichetto, M. A. (18 de noviembre de 2017). Miguel Pichetto sobre Cristina Kirchner: “No vamos a compartir el bloque con alguien que cree que hay que dinamitar todo porque sí”. *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/miguel-pichetto-cristina-kirchner-vamos-compartir-bloque-alguien-creed-dinamitar_0_HysFqZpyz.html

Pichetto, M. A. (2 de abril de 2018). Con Miguel Pichetto de armador, el PJ dialoguista busca organizarse para 2019. *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/miguel-pichetto-armador-pj-dialoguista-busca-organizarse-2019_0_rynBiMeiG.html

Pichetto, M. A. (18 de julio de 2018). Miguel Pichetto: “La candidatura de Cristina Kirchner consolida el triunfo de Cambiemos”. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/miguel-pichetto-la-candidatura-de-cristina-kirchner-consolida-el-triunfo-de-cambiemos-nid2154435/>

Pichetto, M. A. (29 de julio de 2018). Miguel Pichetto aseguró que quiere ser candidato a presidente: “Si existe una oportunidad, voy a jugar”. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2018/07/29/miguel-pichetto-aseguro-que-quiere-ser-candidato-a-presidente-si-existe-una-oportunidad-voy-a-jugar/>

Pichetto, M. A. (9 de agosto de 2018). Miguel Ángel Pichetto se lanzó como candidato a presidente. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/pichetto-macri-y-cristina-son-funcionales-entre-si-y-se-necesitan-mutuamente.phtml>

Pichetto, M. A. (11 de junio de 2019). Macri-Pichetto: Conferencia completa de Miguel Pichetto, candidato a vice de Cambiemos. [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=aFGXPuVu4o&ab_channel=LANACION

Randazzo, F. (16 de julio de 2017). Florencio Randazzo: “La elección se perdió por no reconocer la inflación y la pobreza, y por una Cristina que se creía dueña de la verdad”. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2017/07/16/florencio-randazzo-la-eleccion-se-perdio-por-no-reconocer-la-inflacion-y-la-pobreza-y-por-una-cristina-que-se-creia-duena-de-la-verdad/>

Río Negro: Weretilneck, reelecto con gran ventaja. (15 de junio de 2015). *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/elecciones_2015-rio_negro-alberto_weretilneck-miguel_angel_pichetto_0_SyBoTvtw7e.html

Sergio Massa: “El gobierno de Macri es elitista y tiene un corazón duro”. (14 de julio de 2017). *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2017/07/14/sergio-massa-el-gobierno-de-macri-es-elitista-y-tiene-un-corazon-duro/>

Recibido: 06/04/2024. Aceptado: 13/05/2024.

Nahuel Rosas, “Juegos peronistas. Sobredeterminación, antagonismo y diferencia política en la discursividad de Miguel Ángel Pichetto (2015-2019)”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 29, número 49, enero-junio 2025, pp. 125-146.

temas Y debates

**temas
y debates**

Políticas de modernización e innovación pública: un abordaje comparado de las burocracias municipales en Córdoba, Argentina

Modernization and Public Innovation Policies: A Comparative Approach to Municipal Bureaucracies in Córdoba, Argentina

Matías Parano

Matías Parano es licenciado en Ciencia Política y becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
E-mail: matiparano@unc.edu.ar

resumen

El trabajo se propone analizar de forma comparada las burocracias involucradas en las políticas de modernización e innovación de la administración pública llevadas adelante en la ciudad de Córdoba durante la gestión de R. Mestre (2015-2019) y la de M. Llaryora (2019-2023) e identificar su rol en tales procesos. Para ello, se aplicó un abordaje metodológico de tipo cualitativo donde las entrevistas semiestructuradas a informantes claves se convirtieron en el principal insumo para proceder con la comparación diacrónica entre ambas gestiones, a partir de tres ejes analíticos: a) formas habituales de "burocratización" de las políticas públicas; b) la modalidad de contratación de los agentes gubernamentales; y c) los roles que asume la burocracia estable. Las burocracias asociadas a este sector de políticas públicas mayormente no han sido analizadas por la literatura especializada. Los principales hallazgos indican que existe una importante jerarquía asignada a las agencias encargadas de la implementación de las políticas relativas al género de la modernización administrativa e innovación pública pero una creciente precarización y paralelización de las burocracias implicadas. A la vez, se mantienen relaciones de conflictos y resistencias por parte de las burocracias permanentes.

palabras clave

administración pública / burocracia / innovación pública / gobierno local

summary

The paper aims to analyze comparatively the bureaucracies involved in the policies of modernization and innovation of public administration carried out in the city of Córdoba during the management of R. Mestre (2015-2019) and M. Llaryora (2019-2023) and identify their role in such processes. For this purpose, a qualitative methodological approach was applied where semi-structured interviews with key informants became the main input to proceed with the diachronic comparison between both administrations taking three analytical dimensions: a) forms of "bureaucratization" of public policies; b) the hiring modality of government agents; and c) the roles assumed by the stable bureaucracy. The bureaucracies associated with this public policy sector have not been analyzed in the specialized literature. The main findings indicate that there is an important hierarchy assigned to the agencies in charge of implementing gender-related policies of administrative modernization and public innovation but a growing precariousness and parallelization of the bureaucracies involved; at the same time, relations of conflict and resistance are maintained on the part of the permanent bureaucracies.

keywords

public administration / bureaucracy / public innovation / local government

Introducción

El presente trabajo parte de pensar el Estado como un fenómeno histórico, dinámico y multidimensional (Abal Medina, 2012) en el cual cobran relevancia dos dimensiones fundamentales. En primer lugar, la estatalidad es un aspecto de las relaciones sociales: es una relación social de dominación (Guardamagna, 2015). En segundo lugar, esta relación cobra materialidad en un conjunto complejo de aparatos e instituciones burocráticas (Thwaites Rey, 1999 y 2005). Así, el Estado implica una relación social (de dominación), antagonista y asimétrica, la cual se expresa materialmente en un conjunto de aparatos e instituciones (entre ellos, la administración pública) y en conjuntos de acciones u omisiones, producto de su selectividad estratégica (Jessop, 2019), conocidas como “políticas públicas”. Estas políticas que los Estados formulan e implementan remiten a la “expresión dinámica” de esa materialidad (Guardamagna, 2015), en contraposición con una visión “estática” de la estructura estatal (que la entendería como un mero agregado de instituciones públicas) (Bulcourn y Cardozo, 2008). De este modo, permiten ver al Estado “en acción” (Acuña, 2013) o “en movimiento” (Oszlak y O’Donnell, 1995) y, consecuentemente, observar los “efectos” de los paradigmas y modelos predominantes de administración pública, las capacidades estatales con las que cuentan los Estados, su capacidad de innovación y los enfoques que operan en la resolución de los problemas públicos.¹

Dicho esto, resulta conveniente no perder de vista que el Estado se encuentra burocráticamente estructurado (Piva, 2019), por lo cual la burocracia cobra una relevancia singular para el abordaje y la comprensión de las políticas que implementa.² Frecuentemente, ello implica problemas de coherencia y solapamientos poco armoniosos, muchos de los cuales se convierten en el argumento central de los esfuerzos por dotar de “racionalidad” al aparato estatal (Piva, 2019). En este punto, la burocracia no se presenta como una “cáscara vacía” ni como el producto de un mero resultado electoral: tiene una opacidad y una resistencia propias que resulta pertinente indagar y que, en consecuencia, ha motivado diferentes abordajes, cruces y caminos recorridos (Inda, 2023).

En América Latina, una buena parte de la literatura ha abordado las burocracias y el servicio civil con el acento puesto en sus dificultades de consolidación, particularidades y “distancia” respecto del modelo ideal weberiano y europeo (Echebarría, 2006; Prats i Catalá, 2002; Ramos y Peters, 2021; Vera Martínez, 2023; Zuvanic y Iacoviello, 2010), al otorgarle una condición híbrida: una combinación entre arbitrariedad clientelar y rigidez (Iacoviello y Strazza, 2011).³

En Argentina, por su parte, las burocracias nacionales han sido un objeto recurrente de estudio y se han generado nutridas contribuciones al respecto. Desde los pioneros trabajos teóricos de Oszlak (1977) y sus actualizaciones en la primera década de los años 2000 (2003, 2006 y 2009), pasando por el abordaje de las burocracias decimonónicas en los aurores de la formación del Estado nacional y principios del siglo XX (Palermo y Silva, 2016; Plotkin y Zimmermann, 2012; Salvatore y Arón, 2021) y hasta las recientes reflexiones desde distintos enfoques sobre la profesionalización y regularización del servicio civil (Iacoviello y Stra-

zza, 2011; Negri, 2021; Sabatto, 2023) en clave meritocrática y como forma de matizar los marcados rasgos de patronazgo (Llano, 2017 y 2019). También la politización en clave de “confianza política” (Iacoviello y Llano, 2017) y la relación entre burocracias y competencias por el liderazgo político (Chaia De Bellis, 2016 y 2018), así como los procesos de reforma laboral en la administración pública argentina (APN) (Armellino, 2015).⁴ Asimismo se han registrado avances y contribuciones respecto de burocracias especializadas y asociadas a campos específicos de políticas públicas (Isuani, Pereyra y Serafinoff, 2018).⁵ En paralelo, la cultura organizacional de la administración pública ha sido un tema abordado (Blutman, 2009; Felcman y Blutman, 2020), incluido el análisis de los efectos de la “modernización” estatal sobre los agentes y, recientemente, mediante los enfoques prospectivos sobre el empleo público a futuro se ha puesto el foco en los procesos de transición hacia “perfiles de cuello digital”, con sus transformaciones y desafíos (Cao y Blutman, 2023). En este punto, resulta oportuno destacar el análisis del empleo público ante la “modernización” del Estado nacional durante la gestión de la alianza Cambiemos (Blutman y Hoya, 2019; Caruncho y Aiassa, 2016).

Por otra parte, a partir de la descentralización de los años noventa, las burocracias subnacionales provinciales se convirtieron en un eje nodal para la comprensión de las capacidades estatales y la implementación de políticas (Gutiérrez, 2012), a partir de su “doble estatus” político-clientelar y programático (Moscovich, 2016).⁶ En el caso particular de Córdoba, las burocracias provinciales han sido escasamente estudiadas y solo se registran algunos aportes a cuentagotas (La Serna *et al.*, 2020; Lardone *et al.*, 2010). Las burocracias subnacionales locales o municipales, por su parte, no han corrido la misma suerte: los abordajes empíricos de ellas aún son escasos y solo se destacan algunos aportes desde el campo de la historiografía (Di Liscia y Soprano, 2017; Maza, 2022) o discusiones a nivel teórico (Bonardo, 2009).

Por otra parte, a partir de considerar que es posible agrupar las políticas públicas por “cuestión” que intentan resolver (Bulcourn y Cardozo, 2008) también resultaría posible segmentar las burocracias y funcionarios asociados a cada uno de estos sectores. Así, existen políticas y burocracias “educativas”, “sanitarias”, “de género”, “previsionales”, entre otras. En este caso, resultan de interés aquellas que remiten a la modernización e innovación en el Estado o las “intervenciones del Estado sobre sí mismo” (Gantus, 2017; Gantus *et al.*, 2020), las cuales intentan “resolver” la cuestión problematizada de las capacidades estatales, de las posibilidades de intervención del Estado, su rol, sus competencias y su autonomía.⁷

Hablar en esos términos, en lugar de las etiquetas de “reforma del Estado” o “reforma administrativa”, reporta la ventaja de dar cuenta de la existencia de dos grupos de prácticas en el Estado que se solapan, conviven, tensionan: las de modernización asociadas a una matriz más vinculada con el Estado como centro (generador y receptor de la reforma) y las de innovación pública que emergen con fuerza a partir de una perspectiva sociocéntrica (Cao, Rey y Duca, 2016) o de “poligobernanza” (Cao y Blutman, 2023).⁸ Esto no implica negar sus diferencias sino entender a ambas como parte de un proceso de transformaciones estatales

a nivel de diseño institucional, normativo, de tecnologías de gestión, de perfiles profesionales, entre otros aspectos.

Dicho esto, en la ciudad de Córdoba, las dos últimas gestiones a cargo del Ejecutivo municipal (2015-2019 y 2019-2023) se plantearon la “modernización” como un objetivo central y erigieron el concepto como un baluarte discursivo, algo que ya había ocurrido a nivel provincial a partir de la reforma político-administrativa de 1999 y la consagración de un “Estado Nuevo” bajo los preceptos del modelo de la Nueva Gerencia Pública y el *management* (Cao, 2013; Cao, Laguado Duca y Rey, 2015; Pérez, 2019). Así, tanto Ramón J. Mestre (Juntos por Córdoba) como Martín Llaryora (Hacemos por Córdoba) promovieron una nutrida agenda en la materia.⁹

Si bien estas políticas usualmente son presentadas desde el Ejecutivo con el foco puesto en la faceta “externa” de la implementación (entre el entramado gubernamental y la ciudadanía), estas intervenciones tienen consecuencias sensibles a nivel interno en el Estado local, en las propias burocracias (tanto las encargadas de su implementación como las destinatarias) y las eventuales reconfiguraciones de poder en la administración pública (en las tramas internas en la estatalidad, con los actores que la componen y sus prácticas) aspecto que, tal como propone Perelmiter (2016), suele ser un lugar donde pocas veces las Ciencias Sociales locales hacen foco. En este contexto, surgen los siguientes interrogantes: ¿cuáles son las características que asumen las burocracias asociadas a las políticas de innovación y modernización de la administración pública en cada una de estas gestiones locales? ¿La implementación de estas políticas tiene impacto en la estructura administrativa y sus prácticas? ¿En dónde toman “cuerpo” o cómo se “burocratizan” dentro de la organización? ¿Cómo es el vínculo con el resto de la burocracia municipal que se desempeña en otras dependencias? ¿Qué roles asumen estas últimas frente a la planta política? Se intenta ofrecer un panorama al respecto en las siguientes páginas.

Discusión conceptual y dimensiones de análisis

Para analizar los casos se proponen tres dimensiones que en modo alguno agotan las posibilidades analíticas relativas a la temática y cuyo contenido se detalla a continuación.

En primer lugar, tal como se mencionó previamente, puede afirmarse que el Estado es una combinación tanto de políticas públicas (Estado “en movimiento”) como un conjunto de instituciones encargadas de “mover” y ejecutar esas políticas. En relación con este segundo aspecto, Oszlak y O’Donnell (1995) reconocen *tres formas habituales de “burocratización” de las políticas públicas*, a saber: 1) la creación de una nueva agencia o dependencia gubernamental, con objetivos y recursos propios; 2) la modificación de una existente previamente, asignando recursos y modificando sus funciones; o 3) ninguna transformación en la estructura burocrática, empleando una agencia existente sin modificarla.

En segundo lugar, otro de los aspectos importantes a considerar para autores como Guy Peters (1999) en relación con las burocracias son sus mecanismos de selección (de su ingreso y permanencia) y de las estructuras organizacionales en

las cuales estos burócratas se insertan, el lugar de la estructura organizacional en la que desempeñan sus funciones. De este modo, es posible distinguir entre *diferentes modalidades de contratación de los agentes gubernamentales*: a) una modalidad de contratación formal (carrera administrativa), vinculada a un tipo de burocracia estable y permanente; b) una modalidad de contratación formal pero de naturaleza temporal (por contrato a término de un plazo determinado); y c) una modalidad de contratación informal, encubierta o “paralela” (Zuñanic y Iacoviello, 2010).¹⁰

Por último, de acuerdo con Oszlak (2009), *la burocracia estable puede asumir tres roles tipo diferentes*: 1) un rol sectorial, como actor “desgajado” del Estado, que asume frente a éste último la representación de sus propios intereses como sector corporativo; 2) un rol mediador, mediante el cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en general en beneficio de los sectores económicamente dominantes; y 3) un rol infraestructural, que brinda los conocimientos y aptitudes necesarias para el cumplimiento de fines que forman parte de los objetivos formales del Estado. Y el “balance final” en torno a estos tres roles es fruto no de una programación racional ni tampoco azarosa, sino de la lucha política y el enfrentamiento en torno a la asignación o reasignación de recursos escasos (económicos, simbólicos, políticos), entre actores sociales (burócratas y funcionarios políticos) que son portadores de intereses cuanto menos disímiles y, en extremo, conflictivos y contradictorios (Oszlak, 2009).¹¹

Diseño y Métodos

Para llevar adelante el abordaje se optó por un diseño metodológico flexible (Mendizábal, 2006), a partir de un marco conceptual predefinido, supuestos y preguntas orientadoras, pero sin que eso impidiera poner especial atención a los temas emergentes a partir de la recolección de datos.

La definición del espacio o la *dimensión horizontal* de la comparación (Morlino, 1994) contempló la ciudad de Córdoba, ciudad más poblada y capital de la provincia homónima (1.565.112 de habitantes) (INDEC, 2023). En relación con la *dimensión longitudinal*, o bien, la extensión del período temporal que se consideró (Morlino, 1994), se tomaron dos períodos de gestión inmediatamente sucesivos: 2015-2019 y 2019-2023. De esta forma, la presente se erige como una comparación diacrónica, dado que se consideró el mismo caso (Córdoba) en diferentes momentos (gestiones). Como proponen Bulcourn y Cardozo (2008), focalizarse en una comparación diacrónica de la cuestión nos permite dar cuenta de *cómo* el Estado atendió una cuestión “problematizada” (en este caso, la modernización e innovación pública) en dos o más momentos históricos para reconocer tanto las divergencias o rupturas como las similitudes y continuidades entre prácticas y discursos que se suponían *a priori* distintos.¹² De este modo, entre otras ventajas, el enfoque comparado resulta una opción de bastante utilidad para analizar las burocracias en diferentes casos tanto nacionales como subnacionales (provinciales y municipales) (Bulcourn y Cardozo, 2008) y ponerlas “en la mira” (Isuani, Pereyra y Serafinoff, 2018).¹³

En función del interés por acceder a la perspectiva de los actores (Vasilachis, 2006 y 2019) se optó por un abordaje metodológico de tipo cualitativo. Se recurrió al uso de la técnica del análisis crítico del discurso (Howarth, 2005). Respecto de las fuentes de información, el trabajo previó un análisis preliminar de fuentes documentales producidas a partir de 2015, año de inicio del recorte temporal.¹⁴ Posteriormente, esta información documental fue utilizada como base para construir el mapa de actores e informantes claves, sobre los cuales se aplicaron entrevistas semiestructuradas. Tales entrevistas se realizaron a partir de considerar tanto a referentes de las burocracias y cuadros técnicos como a funcionarios políticos y asesores externos de ambas gestiones municipales, con especial énfasis en aquella específica referida a la modernización e innovación. De esta forma, para la selección de los sujetos entrevistados se emplearon los siguientes criterios: 1) burocracias estables y cuadros técnicos (contratados) que se desempeñen o se hayan desempeñado en la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico (área creada y en actividad durante la gestión Mestre) y la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales (área creada y en actividad durante la gestión Llaryora); 2) funcionarios, responsables políticos y asesores externos de las mencionadas secretarías que, en virtud del análisis de los datos recabados, se presumiera que podían aportar información valiosa para el objeto de esta investigación.¹⁵

Una vez recopilada la información testimonial, se procedió al análisis para clasificar y ordenar los datos de forma que permitieran caracterizar a ambas gestiones, en línea con las dimensiones analíticas propuestas.

Hallazgos y emergentes

Formas de burocratización

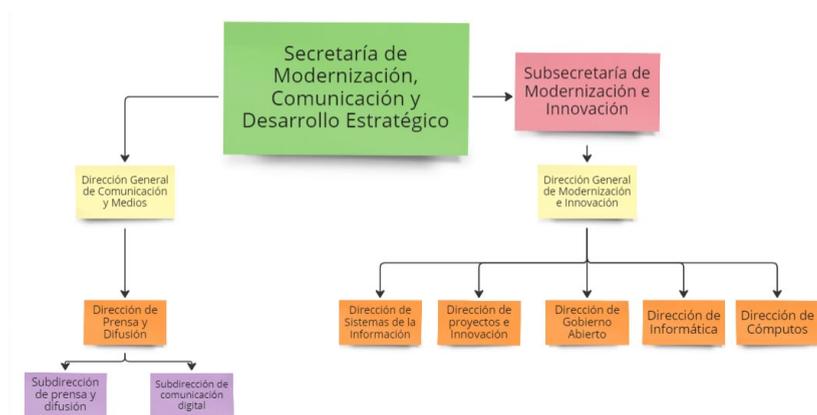
Al hablar de las formas de burocratización (Oszlak y O'Donnell, 1995) que asumieron las políticas de modernización e innovación pública en el ámbito local de Córdoba, las dos gestiones bajo estudio crearon nuevas Secretarías, institución de máximo rango dentro de la estructura organizacional del municipio. Durante la gestión Mestre, en abril de 2016 el Concejo Deliberante (con mayoría siempre oficialista por cláusula de gobernabilidad de la carta orgánica municipal) sancionó la creación de la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico, mediante la Ordenanza 12516, tal como describió uno de los principales funcionarios:

Cuando vino la reelección y un gabinete nuevo (...) y Macri o Cambiemos asumiendo el gobierno nacional y poniendo en agenda, en el centro de la agenda, la necesidad de innovar y modernizar en el Estado, a nosotros eso nos sirvió mucho para plantearlo en el orden local. Y a partir de ahí a los tres o cuatro meses de que ya estábamos gestionando el segundo mandato reformamos la orgánica municipal y planteamos una Secretaría, la primera que tuvo el municipio, de Comunicación, Modernización y Desarrollo Estratégico. No existía en la Municipalidad de Córdoba. Nunca había habido

una Secretaría de modernización, mucho menos de desarrollo estratégico. Nunca había habido en la municipalidad una dirección de sistemas de la información, una dirección de Gobierno Abierto (...).¹⁶

Esta nueva área era definida por los agentes que la integraban como una “estructura funcional político estratégica” que conjugaba actores políticos con una cuota importante de legitimidad y cuadros de perfil técnico-profesional (Álvarez-Nobell, Castillo-Esparcia y Ruiz-Mora, 2020: 21). El artículo 10 de la normativa mencionada estableció una nutrida estructura orgánica para el área que se creaba, tal como se detalla en la Figura 1.¹⁷ Con el Decreto 771 del 8 de abril de 2016 el intendente Ramón Mestre terminó por promulgar la normativa.

Figura 1. Organigrama de la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, en sus primeros días de gestión, Martín Llaryora y el Concejo Deliberante del municipio sancionaron la Ordenanza 12985/2020.¹⁸ Mediante esta normativa, el municipio adhirió a la Ley Provincial 10618/2019 de Simplificación y Modernización de la Administración Pública (mediante el art. 1 adhiere al Título I “Régimen de Simplificación y Modernización de la Administración” y III, “Procedimiento con Personas en Situación de Vulnerabilidad”) y, a su vez, al Decreto Provincial 1280/2014 de Ciudadano Digital (CiDi), así como a todas sus normas modificatorias y/o complementarias. Asimismo, al modificar la Estructura Orgánica Municipal y sustituir la Ordenanza 12499, se crearon y reestructuraron Secretarías del Departamento Ejecutivo, entre ellas, la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales. El área contaba, en 2023, con la estructura que se refleja la Figura 2.¹⁹

Figura 2: Organigrama de la Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales



Fuente: Elaboración propia.

En relación con la Dirección de Modernización y la de Innovación, se incorpora la gestión por proyectos, la cual segmenta los equipos de trabajo dentro de las direcciones y les asigna un “líder”, tal como surge en algunos de los testimonios y del propio organigrama (Dirección de Gestión de Proyectos):

Ahora tenemos trabajando con nosotros cuatro equipos y *cada uno tiene un líder* que es el responsable del proyecto. Y sobre todo la función del líder de proyecto es llevar la diaria del proyecto, lo que nosotros llamamos *backlog* de funcionalidades. Es básicamente el listado de todas las funcionalidades que se espera que cumpla el proyecto. Cuando hablo de funcionalidades me refiero a todos los desarrollos que luego hacen los proveedores (...).

Adicionalmente, se promovió un “efecto de *marketing*” desde las direcciones que componían la Secretaría, lo que promueve un cierto “ocultamiento” de su carácter público mediante la implementación de una marca:

(...) la dirección ahora pasó a ser Dirección General de Transformación Digital. Pero el cambio de nombre lo hicimos antes y lo hicimos con la intención de generar un sello de la organización *que no lo lleve y no lo identifique el ciudadano a algo público*, o sea, simplemente *marketing* por así decirlo. Pero que nos sirva a nosotros para trabajar internamente. Y esto digamos para que vos sepas que está el Centro de Transformación Digital, *sin tener en cuenta la orgánica*. Dentro de una administración pública, dependiendo de quién dependés, orgánicamente, puede *generar algunas rigideces o rigidez* al momento de implementar un cambio. Así que le pusimos *un nombre que sea más transversal*.

Y lo mismo ocurrió con la Dirección de Innovación (“CorLab”) y con la Dirección de Relaciones Internacionales (“Ciudad Global”). No obstante, en términos funcionales, tanto Modernización como Innovación seguían siendo dos direcciones (una dirección general y la otra una dirección, respectivamente). Sin embargo, además de este cambio en la nominación, con respecto al funcionamiento del área de modernización, los testimonios de los trabajadores contratados parecen coincidir con este proceso de “despublicación” o de funcionamiento al margen de la estructura y lógicas públicas:

La verdad que puntualmente Modernización es como un... es una *externalidad*... es una burbuja de como si fuese *lógica privada* dentro de la Municipalidad. También por la índole de trabajo que lleva a cabo. Hace mucho relacionado a las tecnologías.

Este punto es opuesto a la gestión Mestre donde, discursivamente, había una reivindicación de lo público, de la “publicación” de la administración mediante la “transparencia” y la “apertura”. Por el contrario, en el caso de la gestión Llaryora, algunos agentes caracterizaron el espacio en términos de un “emprendimiento” privado y “despolitizado”, con un perfil “técnico”:

(...) Para nosotros acá *funcionamos más como un emprendimiento que como un área del Estado*. Por la relación que tenemos, por el perfil que tenemos, todas las personas que tenemos acá están muy capacitadas y formadas, con mucha experiencia en el tema, entonces es muy fácil trabajar así. Por ahí si hubiese heredado o me hubiese tocado entrar a una dirección con 30 personas de planta, que ya tienen su forma de hacer las cosas y demás. Y bueno, capaz que tenés las cosas más definidas pero *es más difícil ponerle tu impronta al proyecto*. Para mí, nuestro caso es el mejor de los mundos. Entrar a *un área chica pero bien técnica, bien profesional, que tenga un lenguaje... sí, técnico*.²⁰

Estos aspectos emergentes a partir de los datos recabados podrían analizarse e indagarse en el marco de otra dimensión enfocada en los aspectos discursivos asociados a las políticas públicas y que contemple los sentidos circulantes sobre la modernización y la innovación gubernamental. Por motivos de extensión no se profundiza este punto aquí.

Modalidad de contratación de los agentes gubernamentales

Otro aspecto que resulta relevante es la modalidad de contratación de los agentes gubernamentales que participan y prestan funciones en estas Secretarías, a partir del postulado de Rauch y Evans (2000), quienes sostienen que los patrones predecibles de carrera pueden ser considerados como una cierta garantía de la continuidad y calidad de las políticas públicas. En este punto, de acuerdo con Caravaca *et al.*, analizar la composición a nivel de los agentes de esta cartera resulta fundamental en tanto estos últimos son quienes “encauzan, en términos prácticos, los grandes objetivos políticos de reconfiguración estatal” (2021: 8).

En el caso de la gestión Mestre, la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico se nutrió con burocracias que ya formaban parte de la planta permanente del municipio (un total de 161 empleados). Por otra parte, los adicionales contratados fueron principalmente programadores *junior* mediante convenios con la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) de Córdoba.²¹ Así, la configuración de la Secretaría respondía a un esquema más weberiano o legal-racional, en tanto los entrevistados remarcan que el espacio estaba mayoritariamente habitado por agentes municipales de carrera y algunos adicionales para tareas de programación:

Mirá, en el equipo de la municipalidad de Córdoba en aquel momento *tenía planta permanente y tenía adicionales*. Yo no participé mucho en la contratación pero había adicionales, creo que de la Universidad Tecnológica. Se buscó en la Universidad Nacional [de Córdoba] también pero recuerdo más que a través de la Universidad Tecnológica (UTN) el municipio podía tener colaboradores temporales. (...) *Yo más bien pedía programadores como fuera y administrativamente se conseguía por el tiempo que fuera alguna colaboración*.

Por el contrario, en la gestión Llaryora los principales agentes involucrados en la Secretaría correspondían a burocracias “paralelas” (Zuñanic y Iacoviello, 2010) y precarizadas, contratadas bajo la figura del monotributo.²² Así, mayormente no había empleados de planta en la dependencia y la “flexibilidad” de contratación era uno de los rasgos distintivos. En este sentido, uno de los principales funcionarios entrevistados afirmaba:

Actualmente somos ocho personas de las cuales yo soy el único funcionario, después tenemos dos personas de planta y cinco personas que son contratados. Y bueno, esa es la estructura que tenemos. Y *fue creciendo en el tiempo*, cuando iniciamos éramos tres personas, las dos personas de planta y yo.

Esto resulta incluso más palpable en el caso de la Dirección de Modernización en la cual, a diferencia de la gestión anterior, no contaba con agentes de planta (burocracia estable), sino solo con funcionarios políticos y monotributistas. En este punto resulta relevante que, al incorporar la gestión por proyecto y objetivos, implementaron cuatro líneas de trabajo que tenían a cuatro “líderes” (*scrum master*) que no eran funcionarios sino monotributistas.²³

En este punto, tal como proponen Cingolani, Kaj y Denis (2013) y Moscovich (2016), patrones de reclutamiento de este estilo sugieren que los despidos pueden ser arbitrarios (algo altamente probable bajo esta modalidad de contratación precaria), lo cual puede presumirse como indicador de mayores niveles de politización y falta de autonomía. Por otra parte, resulta relevante que estos trabajadores, en comparación con el personal estable, se percibían como consultores externos y no como trabajadores municipales:

(...) las personas que estamos como monotributistas estamos muy en *mood* de “somos consultores externos de la municipalidad”. Y por ende

hago este proyecto, lo resuelvo, lo termino y después si estoy un rato libre, me voy de la oficina, no me quedo. Me voy a casa total, ¿para qué voy a estar? Ellos [la planta permanente o contratados formalmente] es como que por la estructura laboral que tienen *es diferente la forma de pensar el trabajo*.

De este modo, uno de los principales emergentes del trabajo de campo fue que la contratación “flexible” y “por objetivos” era más la norma que la excepción:

Después por otro lado, *si se trabaja por objetivo y por proyecto entonces no cumplimos horarios*. Generalmente intentamos estar obviamente por la mañana, entre las nueve y las dos de la tarde, mínimo. (...) Se trabaja con *bastante libertad y también autonomía* en cierta forma (...).

Por parte de algunos entrevistados también existía la percepción de que las metodologías ágiles (como por ejemplo *scrum*) y la gestión por proyectos encubren una precarización laboral creciente.²⁴

Roles que asume la burocracia

En relación con los roles que asume la burocracia estable o de planta permanente del municipio (Oszlak, 2009), predominantemente, en ambas gestiones adopta un rol de tipo sectorial en defensa de sus intereses.²⁵ En la gestión Mestre, los funcionarios de la gestión remarcaban que una de las principales dificultades durante el diseño e implementación de los programas de modernización fue el proceso de negociación y conflicto con la burocracia municipal de otras áreas del municipio.²⁶

Por ejemplo, uno de los principales responsables afirmaba que los agentes municipales habían opuesto una férrea resistencia a las iniciativas en tanto “pensaban que veníamos nosotros a vaciar, a quitarle su trabajo”. Además de este temor a una potencial “usurpación de funciones”, según afirmó este funcionario, la desconfianza de los trabajadores se vinculaba con la presunción de una actitud privatista o mercantilista de las herramientas tecnológicas que pretendía incorporar el municipio:

Y muchos empleados nos recibieron diciendo “estos tipos vienen a comprar”. Y nosotros no compramos nada. Cuando en los hechos, te reciben así [alza los brazos], después solos van bajando la guardia. *Porque no compramos, y los empezamos a buscar*, y les empezamos a dar tareas y les empezamos a pedir cosas, y empezamos a ver quiénes eran los más idóneos (...).

En este punto, las áreas de programación del municipio también mostraron resistencias a ciertos desarrollos informáticos como lo son aquellos que se basan en *software* libre o de fuentes abiertas, tal como reconoció otro de los funcionarios de esa gestión:

(...) de los jefes de las áreas de programación de la municipalidad *yo no conseguí nunca una mirada favorable de lo que hacíamos*. Lo que me pasó a mí es que al presentarme, al acercarme, la mirada del otro lado que

yo recibía es “no quieras hacer una revolución y cambiar todo porque en cuatro años te vas a ir y los que vamos a seguir somos nosotros”. Esa mirada es muy fuerte: las gestiones somos pasajeras lo que queda es la planta permanente. (...) Inclusive cuando les hablé de *software libre*, no sé si era cierto pero no conocían el concepto o no les interesaba. (...) En general, fue muy difícil trabajar integrado con la planta permanente.

Para ejercer estas resistencias, la burocracia municipal desempeñó un rol infraestructural, principalmente mediante la disputa por el recurso de información y posibilidades de bloqueo que este recurso permite, por ejemplo, con algunos registros e información oficial de autorizaciones y licencias municipales o la posibilidad de implementar un *digesto electrónico* para el boletín oficial municipal:

Entonces me acuerdo que tuve una pelea muy grande. Entes privados se llamaba el área. Yo le digo: “bueno antes de hacer el folleto para comunicar yo quiero saber el listado, dónde está el listado de los geriátricos y los jardines que están autorizados, que son públicos”. Y me dicen “bueno, no, eso a ver lo tenemos que ver, lo tenemos en un cuaderno”. (...) Claro, *eso era meterse como dicen los españoles en un “chiringuito”, en un kiosco, a ver quién era el dueño de esa información.* (...) Y así cada cosa que íbamos tocando era un problema porque tocábamos un interés, tocábamos una cuota de poder. Algunas batallas no pudimos dar, por ejemplo, el boletín oficial. Se nos hizo muy difícil. El área oficial y el área legal siempre era un área muy celosa.

Esta última es una resistencia que la gestión Llaryora parece haber logrado “desactivar” dado que, en la actualidad, se encuentra en funcionamiento el boletín oficial electrónico del municipio.²⁷ Sin embargo, en el caso de esta gestión puede verse que la burocracia todavía mantiene su rol sectorial e infraestructural. Como se puede intuir, estos roles no son antagónicos sino complementarios en tanto para ejercer el primero utiliza como principal elemento de bloqueo el *know-how* y la información. Así, algunos de los funcionarios de la gestión de Hacemos por Córdoba hablaban de un *cogobierno* que había que desacoplar, a partir de privar a la burocracia de ciertas cuotas de información estratégica:

Fue gradual, porque al principio *la administración en general estaba cogobernada*. Lo mencionamos nosotros *porque muchas de las definiciones y de las competencias las tenían los empleados municipales y no dependían directamente de los funcionarios públicos*. Te voy a dar un ejemplo, si alguien quería conocer un reporte de recursos tributarios necesariamente tenía que acudir a un empleado que tenía un acceso particular y que conocía la tecnología específica, que ya estaba obsoleta, para poder generar un reporte y dependía exclusivamente de un individuo, que era un empleado. (...) *No había un control sobre la información, las plataformas y en muchos casos sobre algunas definiciones*. Entonces en lo que se trabajó fue en hacer migraciones a la nube para primero poder tener la gobernanza de

los datos y no depender específicamente de empleados en relación con la administración de la información y del funcionamiento de las tecnologías. Porque así como se demoraba para poder darte un reporte también administraba la tecnología. (...) Lo cual generó ruido internamente porque *es algo que los empleados consideraban que era su función y su rol pero en realidad no es*, digamos.²⁸

En este fragmento se advierte con claridad cómo el “ancla institucional” de la burocracia (Olsen, 2005), en tanto “sobrevive” a la gestión política (Oszlak, 2009), se entiende que debe ser doblegada desde la gestión local para alcanzar los objetivos políticos trazados. En sintonía, *parece que las herramientas tecnológicas y procedimientos normativos incorporados persiguen intereses políticos muy concretos*.

Este avance sobre los intereses y recursos de la burocracia genera resistencias. Las oposiciones son variables de un área a otra, lo que nuevamente parece poner en evidencia la profunda heterogeneidad del entramado estatal municipal, la cual con frecuencia colisiona con las pretensiones de estandarización y adopción de sistemas informáticos “enlatados” que promovió la gestión municipal:

Hay áreas que son mucho más receptivas que otras, eso *varía siempre en función de la naturaleza de las áreas y también de quién está a cargo del área*. Es mucho más sencillo trabajar o implementar un proceso si los funcionarios a cargo del área se paran con vos y dicen “che, vamos para este lado”. Y hay muchas otras áreas donde vos te quedas solo directamente con el personal y *tenés que tratar de convencerlo* sobre todo de cuáles son los beneficios y las ventajas, tanto para los vecinos como para ellos. (...) Pero nos pasa también que *hay mucha resistencia u oposición fuerte* (...).

Por su parte, el principal argumento de resistencia y rechazo esgrimido por los trabajadores municipales es de cuña weberiana y tiene que ver con la seguridad jurídica y observancia de las normas, de los procedimientos:

[...] la mayoría de los empleados conocen muy bien la normativa que regula el trámite o las acciones que ellos ejecutan. La tienen muy clara en ese sentido. Y son medios incrédulos, por así decirlo, a que la normativa pueda cambiar. (...) Entonces *ellos están muy acostumbrados a que la ordenanza es como una Biblia que está escrita y no puede cambiar*. Entonces también parte de nuestro laburo consiste en contarles qué mecanismos existen para cambiar una normativa y hacia dónde se va.

Otro de los argumentos se relaciona, como ya fue mencionado en el caso de la gestión Mestre, con el temor a la pérdida de funciones y la carencia de algunas capacidades por parte del personal municipal, algo que va en sintonía con un cierto *desplazamiento* en la administración pública en términos de las competencias y habilidades requeridas desde los perfiles de “cuello blanco” (típicamente administrativos) hacia perfiles de “cuello digital” (capaces de responder a los imperativos de la digitalización) (Blutman y Cao, 2023):

(...) lo que plantean ellos es “yo hago esto, siempre hice esto, no puedo hacer otra cosa, no sé hacer otra cosa” o “qué va a pasar con el sistema, nos van a mandar a todos a otra área” y no hay nada más alejado de la realidad. Porque en realidad un sistema lo tiene que operar y controlar el equipo y *probablemente lo que cambie no es el área o lo que vos hagas, sino qué tipo de tareas haces dentro del proceso* que antes era papel y ahora es digital. Tu tarea puede ser más de control o podés agregar valor con inspecciones. (...) Pero siempre *está el temor al cambio sobre todo*. Los principales argumentos suelen ser el tema normativo, el tema de cuáles son sus funciones y el tema de la resistencia a ejercer otro proceso diferente al que ya conocen.

Tabla 1. Hallazgos y emergentes

Dimensión	Gestión Mestre (2015-2019)	Gestión Llaryora (2019-2023)
Formas de burocratización	Creación de una nueva área: Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico	Creación de una nueva área: Secretaría de Planeamiento, Modernización y Relaciones Internacionales
Modalidad de contratación de los agentes gubernamentales	Predominantemente burocracias estables (de planta)	Predominantemente burocracias “paralelas” (contratación precaria bajo modalidad de cuentapropista)
Roles que asume la burocracia estable	Un rol de tipo sectorial en defensa de sus intereses y un rol infraestructural con capacidad de bloqueo principal elemento de bloqueo mediante el <i>know-how</i> y la información	

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Al hablar de las *formas de burocratización* (Oszlak y O'Donnell, 1995) que asumieron las políticas de modernización e innovación pública en el ámbito local de Córdoba, ambas gestiones bajo estudio crearon nuevas Secretarías, institución de máximo rango dentro de la estructura organizacional del municipio. Esto indica una relativa importancia del tema dentro de la agenda de gobierno, en consonancia con el auge que ha tenido en el léxico de la dirigencia política.

Por otra parte, respecto de la *modalidad de contratación de los agentes*, se advierte la presencia de solapamientos entre formas de contratación diversas y entre “momentos” o “eras” de la administración pública. Estos solapamientos poco armónicos promueven una cierta hibridez y contribuyen a la heterogeneidad del entramado municipal. En este punto, a partir de la última gestión de gobierno se identifica la consolidación en la emergencia de *burocracias paralelas* contratadas en forma flexibilizada como cuentapropistas. Así, se registra un desplazamiento respecto de lo que anteriormente se consideraba dentro de esta categoría: ya no son los “equipos técnicos” que desembarcaban en los escenarios subnacionales producto de la cooperación supranacional, principalmente de los organismos multilaterales de crédito, sino que se trata de estudiantes avanzados o jóvenes profesionales del ámbito local que se insertan en la administración pública.

Además de la discrecionalidad e inestabilidad derivadas de estas formas de vínculo laboral, resulta relevante que estos agentes al compararse con el personal estable se perciben como consultores externos y no como trabajadores municipales. En este sentido, pareciera que la incorporación de la tecnología y nuevas metodologías de gestión le abre definitivamente la puerta a nuevos sujetos en el Estado, a los que Abad y Cantarelli (2010) denominan como *homo innovador-emprendedor*: agentes que no son burócratas ni tampoco tecnócratas o “gerentes” estatales (en el sentido clásico), sino “sujetos innovadores” que van a caballo de las transformaciones y nuevos horizontes estatales. En el mismo sentido, un segundo desplazamiento parece darse en relación con lo que Cao y Blutman (2023) entienden implica un pasaje desde los perfiles típicamente administrativos o de “cuello blanco” hacia perfiles con habilidades para responder a los imperativos de la digitalización de la administración, de “cuello digital”.

Por otra parte, una posible lectura sobre esta estrategia y modalidad de contratación implementada por el ejecutivo municipal es que consiste en una forma de vencer resistencias organizacionales y doblegar a la “antigua” burocracia permanente que asume *un rol sectorial* (en defensa de sus intereses como colectivo) e *infraestructural* (mediante la disputa por el recurso de información) con una cierta capacidad de bloqueo. En el caso de la gestión Llaryora resulta incluso más evidente que las acciones implementadas persiguen intereses políticos muy concretos: buscan explícitamente desarticular lo que entienden como un *cogobierno* entre el funcionariado y la burocracia.²⁹ Por su parte, las plantas políticas de ambas gestiones remarcan el “temor al cambio” o las resistencias de las burocracias: ¿tendrán estos eventuales temores o desconfianzas su fundamento en que los proyectos “modernizadores” de cuño neoliberal históricamente promovieron no

solo recortes presupuestarios sino que también eligieron a las burocracias estatales como antagonistas arquetípicos?³⁰ Asimismo, parece válido interrogarse acerca de si la incorporación de tecnologías, los cambios de procesos y la emergencia de nuevos agentes en la administración pública desburocratizan las estructuras administrativas, o bien si promueven una burocratización otra. Parece más adecuado analizar el proceso bajo este segundo registro y debería ser un punto insoslayable para pensar a futuro. En este aspecto, a la luz de estos resultados emergen como relevantes otras dimensiones, como la dimensión narrativo-discursiva a la que ya se ha hecho mención y que por motivos de extensión aquí no fueron abordadas en profundidad.³¹

Para finalizar, a partir de la naturaleza cualitativo-interpretativa del abordaje y de la escasez de casos comparados (dos gestiones de una misma ciudad), estas conclusiones no pueden pretenderse extrapolables al universo de los municipios o gobiernos locales. Sin embargo, quizás permitan poner foco en algunos aspectos emergentes y que deberían indagarse con mayor detenimiento en la agenda venidera, ya sea a partir de la incorporación de más casos provenientes de distintos contextos, o bien a partir de incluir otras burocracias sectoriales para identificar variaciones entre ellas. Más y mejores abordajes empíricos serán necesarios para tal fin.

Referencias

1. Sin ahondar demasiado en las distancias teórico-epistemológicas entre los postulados regulacionistas y postpoulanzianos y los postulados de lo que podría englobarse bajo la amplia etiqueta de “neoinstitucionalismo” politológico, el punto que intenta ponerse de relieve aquí es que tanto en una perspectiva como en la otra emerge con fuerza la pregunta respecto a *qué* hace el Estado y a *cómo* lo hace.
2. Tal como propone Max Weber (2014), la burocracia se caracteriza por ser una organización que, lejos de ser pasajera o temporal, registra continuidad. Sin embargo, esta continuidad no implica que su configuración, capacidades y atribuciones se mantengan de manera invariable en el tiempo. Así, en la búsqueda de “adecuar” la estructura estatal a las necesidades cambiantes, se han producido numerosos intentos de alterar las formas burocráticas con el argumento de promover la eficiencia y eficacia gubernamental.
3. Una deuda pendiente en América Latina tiene que ver con que, usualmente, las administraciones públicas fueron analizadas de forma descontextualizada respecto de los sistemas políticos con los que interactúan, a pesar del creciente y sostenido nivel de penetración política e incidencia del patronazgo en ellas (Llano, 2017).
4. En clave teórica, también se han dado reflexiones sobre la emergencia de la “burocracia militante”, en un marco de creciente precarización del empleo público y del reclutamiento de cuadros burocráticos en función de criterios clientelares, partidocráticos y patrimonialistas (Thwaites Rey, 2023). En este punto, recientemente ha cobrado vigor el abordaje de la precarización laboral en la administración pública en sus diferentes niveles, con énfasis en el espacio subnacional (Cademartori, 2018; Ferrari, 2018).
5. Como el caso de las burocracias sociales del Ministerio de Desarrollo Social (Perelmiter, 2016) o de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (Ferrari Mango, 2021 y 2023), las burocracias asociadas a la “cuestión mujer” (Zibecchi, 2023), las burocracias del sistema científico-tecnológico (Svampa *et al.*, 2023), las burocracias penales (Tiscornia, Eilbaum y Lima, 2009) y las burocracias represivas (Hathazy, 2012; Hathazy y Schnyder, 2018; Oddone, 2022), entre otras.

6. Asimismo, recientemente cobró relevancia el estudio de los procesos de internacionalización de estas burocracias (Ciolli y Bressano, 2023; Ciolli, 2018).
7. Esto es, en tanto conjunto de intervenciones estatales que da cuenta de un problema público definido en distintas claves como pueden serlo el déficit democrático y la cartelización de los políticos, las ineficiencias de la gestión pública o bien, como un imperativo ineludible del “progreso” social.
8. Tal como propone Gantus (2017), a partir de los años 2000, la retórica de la “reforma” estatal (entronizada en los años noventa) fue progresivamente abandonada y, en su lugar, comenzó a utilizarse el término “modernización del Estado”. A partir de la última década cobró relevancia la idea de “innovación” en la gestión pública.
9. Por el lado de la administración mestrista, la implementación del Portal de Gobierno Abierto y la modernización relativa a expedientes electrónicos fueron los principales ejes. En tanto, por el lado de la gestión del justicialismo las principales iniciativas se vincularon con la creación del laboratorio de innovación (CorLab), el Radar Smart Cities, la propuesta de Ciudad Transparente y la vinculación a la plataforma provincial Ciudadano Digital (mediante la interfaz derivada: Vecino Digital) (López Azumendi, Facchina y Zapata, 2021).
10. En este punto, tal como propone Moscovich (2016), al momento de considerar las características del plantel burocrático no debe perderse de vista que las burocracias subnacionales registran dos campos de acción: uno relacionado a las políticas públicas, como responsables de implementar las políticas del Estado, y otro como medio para sustentar actividades político-partidarias. Así, las burocracias subnacionales, por lo general, tienen algún balance entre ambas funciones, entre este primer estatus “programático” y este segundo, más “clientelar” y sujeto a la discrecionalidad.
11. Además de las complejidades “internas” relativas a las burocracias no se puede perder de vista, a la hora de comparar las políticas públicas, que, ante un Estado multinivel y complejo (Blutman, 2016) como el que implica un diseño federal, los actores intervinientes y los tomadores de decisiones en las políticas públicas se multiplican, lo que puede derivar en un conglomerado de políticas públicas muchas veces incoherente, producto de solapamientos contradictorios (Bulcourn y Cardozo, 2008).
12. En este sentido, analizar dos períodos de gestión que, aun bajo signos políticos diferentes, son consecutivos, remite a una temporalidad que contribuye a pensar un mapa intertextual, en tanto un discurso político responde a cierta historicidad lineal (Peña Ochoa, 2019).
13. A partir del supuesto de que no existe algo así como una única burocracia estatal sino, por el contrario, múltiples y variadas burocracias, cambiantes y sujetas a hibridaciones/cambios, que interactúan y conviven.
14. Los cuales eran en su gran mayoría documentos públicos abiertos, pero también los hubo privados no abiertos, elaborados por las administraciones locales, por *think tanks* pertenecientes a organismos supranacionales, documentos de presentaciones a concursos y presentaciones de diapositivas elaboradas por los funcionarios.
15. En este punto, aunque el foco se colocó en la palabra de funcionarios y técnicos de ambas gestiones, no debe perderse de vista que la representación del Estado en la esfera pública es siempre un terreno en disputa (Caravaca *et al.*, 2021), terreno en el que están presentes también otros actores de la sociedad civil (como sindicatos y organizaciones de la sociedad civil), voces que no fueron incluidas de manera plena (sí como informantes clave para adentrarnos en el mapeo) pero que posiblemente serán parte de indagaciones futuras.
16. Dado que las políticas públicas implican acciones u omisiones a partir de problemas reconocidos como públicos y en los que se da una disputa entre actores y sus sentidos, la inclusión en la agenda puede provenir tanto desde la sociedad como desde la propia estructura estatal (Bulcourn y Cardozo, 2008). Tal como se advierte en este fragmento, la inclusión en la agenda local cordobesa era incentivada desde el Estado nacional.
17. La estructura ejecutiva del área creada estaba integrada por el secretario del Departamento Ejecutivo Municipal como autoridad máxima, un subsecretario, tres directores generales, seis directores y ocho subdirectores, que sumaban en total 19 personas. La estructura operativa, por su parte, estaba conformada por personal profesional y técnico según cada especialidad, con un total de 161 empleados.
18. A dos días de asumir, mediante el Decreto 004/1/19, el intendente Martín Llaryora convocó al

Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba a la primera sesión extraordinaria del período 2019-2023.

19. Respecto de la mencionada área de Innovación, en términos del organigrama, al inicio de la gestión no estaba incorporada a la estructura de la Secretaría y dependía de la Secretaría de Educación (pero sin rango de Dirección). Por otra parte, al momento de la recolección de datos (2022), existían cinco direcciones (posteriormente pasaron a ocho): de Planeamiento Municipal, de Acompañamiento y Apoyo al Migrante, de Modernización, de Financiamiento y Relaciones Internacionales y de Innovación.

20. Tal como proponen autores como Campione (1997) o Peters (2010), hablar en estos términos parece implicar la apelación a uno de los “mitos fundacionales” en la modernización del Estado: la separación entre política y técnica. Asimismo, en este punto emergen rasgos que pueden asociarse a la visión tecnocrática originada en el paradigma del *New Public Management* (NPM) (Prats i Catalá, 2000) en tanto este modelo gerencial promercado se caracteriza por soslayar la dimensión política de la administración pública, así como también de la dinámica política que es propia del proceso de diseño e implementación de reformas y transformaciones estatales, ya sea para sustentarla u obstaculizarla (Lardone, 2003).

21. Los programadores denominados *junior* son aquellos que cuentan con poca experiencia y se encuentran en sus etapas iniciales de formación en el mundo de la programación.

22. Cuentapropistas que facturan al Estado municipal en concepto de locación de servicios profesionales.

23. Y en el área de Relaciones Internacionales (que formaba parte de la Secretaría) ocurría otro tanto. Sin embargo, en esta área en particular algunos de los entrevistados sí confirmaron que contaba con empleados de la planta permanente municipal.

24. Lo cual puede asociarse con los rasgos de la flexibilidad asociada al modelo empresarial de la Nueva Gestión Pública (NGP) y la incorporación de herramientas y cultura del *management privado* (Pérez, 2019; Pollitt y Bouckaert, 2011).

25. En este sentido, un caso muy ilustrativo de las tensiones entre el gremio SUOEM (Sindicato Unión Obreros y Empleados Municipales) y el Ejecutivo municipal fue la causa judicial iniciada a partir de la publicación de datos de los sueldos de empleados, tal como remarcó buena parte del funcionariado: “Nunca bajamos un dato. La única vez que bajamos un dato fue cuando la justicia nos ordenó bajar los DNI de los empleados municipales y ahí sí, bajamos. El gremio nos hizo paro, nos amenazó y nunca bajamos los datos”.

26. En este punto, un ejemplo relevante que remarcaban desde el equipo de gestión mestrista se dio en materia de disponibilidad y acceso a datos públicos (uno de los ítems nodales del modelo de gobierno abierto que proponían), cuya publicación era “resistida” por el personal municipal.

27. Disponible en <https://boletinmunicipal.cordoba.gob.ar/#/ciudadano>.

28. Tal como remarca Ferraro (2006), además de un componente estratégico-racional de persecución de intereses personales, es frecuente que la desconfianza de los funcionarios políticos hacia el servicio civil se funde en un factor explicativo adicional: un “patrón cognitivo” que involucra una serie de preconceptos sobre la legitimidad social de las instituciones. En este caso, el funcionariado es designado por políticos electos que deben someterse periódicamente a la voluntad popular, mientras que la burocracia estable no.

29. Así, parece darse una situación que mantiene puntos de contacto con el rol que le suele asignar a ciertas burocracias la perspectiva de la Nueva Gerencia Pública y del modelo lineal de innovación (Grandinetti, 2018), basado en incorporación tecnológica y que postula el proceso innovador en términos secuenciales y técnicamente definidos. En estos escenarios, tal como remarca Grandinetti (2019), los gabinetes “técnicos” en conjunto con los líderes políticos se posicionan como los actores principales de los procesos de modernización e innovación y el resto de los agentes del Estado, por el contrario, se convierten en *destinatarios (pasivos) de los cambios*, del mismo modo de la ciudadanía.

30. Realizadas estas consideraciones, con respecto a los casos estudiados queda como interrogante si se mantendrán las modificaciones y el sendero emprendido por la finalizada gestión en diciembre de 2023. La sucesión política indicaría (*a priori*) que con el triunfo de Daniel Passerini (HUC) en reemplazo de Martín Llaryora en el Palacio 6 de Julio (y el arribo de este último a la gobernación provincial) no habría demasiados elementos para no pensar en una cierta continuidad de los lineamientos generales

en este ámbito de políticas.

31. Por ejemplo, una dimensión referida a las redes de actores sociales a nivel intra y extraburocráticos del gobierno local (como, por caso, los organismos de cooperación internacional) debería incorporarse como significativa e indagarse con mayor profundidad a futuro para analizar los procesos implementados, su viabilidad y alcances, tal como reconocen Oszlak y O'Donnell (1995) en su marco de análisis de políticas.

Bibliografía

- Abad, S. y Canterelli, M. (2010). *Habilitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires, Argentina: Hydra.
- Abal Medina, J. M. (2012). El Estado. En J. M. Abal Medina y H. Cao (Comps.), *Manual de la nueva Administración Pública Argentina* (pp. 27-64). Buenos Aires, Argentina: Ariel.
- Acuña, C. H. (2013). ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Álvarez-Nobell, A.; Castillo-Esparcia, A. y Ruiz-Mora, I. (2020). Automatizaciones en la gestión de la comunicación en las instituciones públicas. Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación, 48, 10-33. <https://doi.org/10.12795/Ambitos.2020.i48.02>
- Armellino, M. (2015). El proceso político de la reforma laboral en la administración pública argentina (1989-1999). *Trabajo y Sociedad*, 24, 29-52.
- Blutman, G. (2009). *La reforma y modernización del estado en Argentina: El papel de la cultura organizacional* [Tesis de doctorado]. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- Blutman, G. (2016). Buscando armar el rompecabezas de la gestión pública: Argentina en el Siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4(7), 69-81.
- Blutman, G. y Cao, H (Eds.) (2023). *Materia Estado: El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Blutman, G. y Hoya, A. (2019). Reinventando la rueda-cuadrada: El empleo público en la modernización del Estado argentino (2015-2019). *REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)*, 25(2), 40-62. <https://doi.org/10.1590/1413-2311.244.90047>
- Bonardo, D. (2009). Los Recursos Humanos en el ámbito municipal y el desarrollo local. *Revista Pilquen - Sección Ciencias Sociales*, 11, 1-7.
- Bulcourn, P. A. y Cardozo, N. D. (2008). ¿Por qué comparar políticas públicas? *Documentos de trabajo de política comparada, Documento de Trabajo número 3*, 49.
- Cademartori, F. (2018). Precarización laboral en el Estado y degradación de la fuerza de trabajo: Análisis en trabajadoras vinculadas a la implementación de políticas sociales. *Trabajo y sociedad*, 31, 203-222.
- Campione, D. (1997). El Estado en la Argentina. *Revista de Idelcoop*, 24(104).
- Cao, H. (2013). Las políticas públicas provinciales en tres jornadas. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 7(2), 453-462.
- Cao, H. y Blutman, G. (2023). Escenarios futuros para el Estado y la Administración Pública. *Colección*, 34(1). <https://doi.org/10.46553/colec.34.1.2023>
- Cao, H.; Laguado Duca, A. y Rey, M. (2015). *El Estado en Cuestión. Ideas y Política en la Administración Pública Argentina 1958-2015*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Cao, H.; Rey, M. y Duca, A. L. (2016). Ajuste estructural y sociocentrismo: El discurso de la gobernanza. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, 1, 6-20.
- Caravaca, J.; Daniel, C.; Lenarduzzi, J. y Mattina, G. (2021). Modernizar el Estado. Plan y agentes del cambio en la era Cambiemos. Argentina, 2015-2019. *Revista de Gestión Pública*, 9(1), 5-42. <https://doi.org/10.22370/rgp.2020.9.1.2679>
- Caruncho, L. y Aiassa, M. de los Á. (2016). Modernización del Estado y capacitación: Una mirada sobre sus alcances para la modificación de conductas y culturas organizacionales. *Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales*, 9, 1-25.

- Chaia De Bellis, J. (2016). El Estado: Sub-producto de la competencia por el liderazgo político: Aportes weberianos para repensar la politización de las burocracias. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 26, 127-157. <https://doi.org/10.14409/da.v16i26.5938>
- Chaia De Bellis, J. (2018). Burocracias paralelas y liderazgo político: Duplicación y expropiación de funciones en el centro presidencial argentino (1916-2016). *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 58(225), 181-206.
- Cingolani, L.; Kaj, T. y Denis, de C. (2013). Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. *MERIT Working Papers* (2013-052; MERIT Working Papers). United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT). <https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2013052.html>
- Ciulli, V. P. (2018). Burocracia estatal: Entre la internacionalización y la territorialidad. *Relaciones Internacionales*, 38, 78-98. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.38.004>
- Ciulli, V. y Bressano, C. (2023). Vectores de internacionalización de las burocracias estatales. En G. Inda (Comp.), *El Estado y sus burocracias: Discusiones teóricas y avances de investigación* (pp. 125-160). Buenos Aires, Argentina: Teseopress.
- Di Liscia, M. S. y Soprano, G. (Eds.) (2017). *Burocracias estatales: Problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina (entre fines del siglo XIX y XX)*. Rosario, Argentina: ProHistoria/EdUNLPam.
- Echebarría, K. (2006). Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: Configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 34, 1-11.
- Felcman, I. y Blutman, G. (2020). Cultura organizacional: Nuevos dioses y la búsqueda del eslabón perdido para la transformación del Estado. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 18.
- Ferrari, F. (2018). “La precarización” como categoría nativa: Exploraciones en torno al trabajo público municipal en Jujuy, noroeste de Argentina. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, 2(3), 1-27.
- Ferrari Mango, C. (2021). Burocracia social: Reconfiguración macro institucional y micro sociopolítica entre la ANSES y el programa Hacemos Futuro. *Población & Sociedad*, 28(1), 86-106.
- Ferrari Mango, C. (2023). Burocracias ampliadas de la política social. Una mirada desde lo nacional, subnacional y paraestatal del Argentina Trabaja al Potenciar Trabajo. En G. Inda (Comp.), *El Estado y sus burocracias: Discusiones teóricas y avances de investigación* (pp. 161-186). Buenos Aires, Argentina: Teseopress.
- Ferraro, A. E. (2006). Una idea muy precaria: El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina. *Latin American Research Review*, 41(2), 165-182.
- Gantus, D. (2017). De la Reforma a la Modernización: Continuidades y rupturas de las transformaciones del Estado Federal en la Argentina del SXXI. En J. M. Canales Aliende, G. Fontaine y A. Romero Tarín (Coords.), *La transformación de los sistemas políticos y de los Estados: La visión y los retos en Europa y América Latina en el contexto de la globalización* (pp. 195-213). Barcelona, España: Anthropos.
- Gantus, D.; Mutti, G.; Fernández, E.; Müller, M.; Curti, G.; Médici, R. y Albarado, L. C. (2020). ¿Quiénes hacen las políticas públicas en las provincias argentinas? Efectos de los mecanismos de selección de candidatos y de conformación de Gabinetes en Entre Ríos y Santa Fe (2003-2015) en perspectiva comparada. *Ciencia, Docencia y Tecnología Suplemento*, 10(10), 260-288.
- Grandinetti, R. (2018). Innovación en la gestión pública. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2(3), 91-115.
- Grandinetti, R. (2019). La Modernización de la Administración Pública Argentina 2015-2019. Sentidos y acciones, entre lo planificado y lo construido. En E. Iglesias y J. B. Lucca (Comps.), *La Argentina de Cambiamos* (pp. 161-182). Rosario, Argentina: UNR Editora.
- Guardamagna, M. M. (2015). Una matriz teórico-analítica para el estudio de políticas: El caso de la formación y capacitación de cuadros políticos en Argentina. *Revista Debates*, 9(2), 159-184. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.50672>
- Gutiérrez, R. A. (2012). Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *EURE (Santiago)*, 38(114), 147-171. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200006>

- Hathazy, P. C. (2012). Enchanting bureaucracy: Symbolic violence and the (re)production of charismatic authority in a police apparatus. *International Sociology*, 27(6), 745-767. <https://doi.org/10.1177/0268580912453728>
- Hathazy, P. y Schnyder, C. (2018). Gendarmería Nacional entre el trabajo policial y la política: Historia, identidades y poderes políticos y burocráticos. *Trabajo y sociedad*, 31, 141-147.
- Howarth, D. (2005). Aplicando la Teoría del Discurso: El Método de la Articulación. *Studia Politicae*, 5, 37-88.
- Iacoviello, M. y Llano, M. (2017). Confianza mata mérito: El impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas y Debates*, 33, 91-105.
- Iacoviello, M. y Strazza, L. (2011). De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 16, 51-95.
- Inda, G. (2023). Prólogo: La burocracia estatal en sus laberintos teóricos Entre las sendas veteranas y las nuevas direcciones abiertas por la investigación. En G. Inda (Comp.) *El Estado y sus burocracias: Discusiones teóricas y avances de investigación* (pp. 11-49). Buenos Aires, Argentina: Teseopress.
- INDEC (2023). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Resultados provisionales*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de Estadística y Censos-INDEC.
- Isuani, F.; Pereyra, E. y Serafinoff, V. (2018). Burocracias estatales en la mira. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 5, 98-110.
- Jessop, R. (2019). *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- La Serna, C.; Coppini, G.; Compagnucci, L.; Dufour, I. A. I.; Romero, J.; Gómez Pucheta, D.; Magnasco, M.; Mulatero Bruno, D.; Vélez, L. A.; Giménez Venezia, N.; Moreira Slepoy, J. y Santiago, E. G. (2020). *Estado y Neoliberalización en la Argentina contemporánea: Transformaciones regulatorias y reconfiguración de los problemas públicos*. Córdoba, Argentina: Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Sociales. IIFAP.
- Lardone, M. (2003). Las reformas de los estados provinciales en Argentina: Hacia la construcción de un esquema analítico. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 1(2), 273-316.
- Lardone, M. G.; Conrero, S.; Barone, S. V.; Bernal, R. M.; Roggero, M. E.; Freille, S.; Olivier, T.; Martos, Á. y Rubio, J. M. (2010). *Las transformaciones de la burocracia provincial en perspectiva comparada: Capacidades del Estado en provincias argentinas*. Córdoba, Argentina: Universidad Católica de Córdoba.
- Llano, M. (2019). Los condicionantes políticos de los procesos de profesionalización en América Latina. Un modelo de cambio institucional. *Foro internacional*, 59(2), 437-477. <https://doi.org/10.24201/fi.v59i2.2614>
- Llano, M. M. (2017). Discusión sobre las relaciones entre política y administración pública en América Latina: Patronazgo y burocracia. Una interacción inexplorada. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 15(27), 43-67.
- López Azumendi, S.; Facchina, M. y Zapata, E. (2021). *Liderazgo público y participación privada y de ciudadanos: La transformación digital de la ciudad de Córdoba en Argentina*. Caracas, Venezuela: CAF.
- Maza, L. R. (2022). Burocracias municipales: La profesionalización y la institucionalización de la Oficina de Obras Públicas en la ciudad de Río Cuarto (1870-1911). *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 27(2), 131-155. <https://doi.org/10.18273/revanu.v27n2-2022006>
- Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En I. Vasilachis de Gialdino (Coord.), *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 65-103). Barcelona, España: Gedisa.
- Morlino, L. (1994). Problemas y opciones en la comparación. En G. Sartori y L. Morlino (Coords.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 13-28). Madrid, España: Alianza.
- Moscovich, L. (2016). El doble estatus de los cuerpos burocráticos subnacionales: El balance entre gestión pública y acumulación política. Propuesta de análisis con evidencia de un país federal. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 10(1), 97-122.
- Negri, J. (2021). Autonomía burocrática en Argentina. Una explicación desde la economía política.

- Studia Politicae*, 52. <https://doi.org/10.22529/sp.2020.52.01>
- Oddone, M. V. (2022). Las burocracias policiales en los nuevos estudios laborales. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 6(3), 141-167.
- Olsen, J. (2005). Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31, 1-24.
- Oszlak, O. (1977). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Argentina: CEDES/G.E CLACSO.
- Oszlak, O. (2003). Profesionalización de la nueva función pública en el marco de la Nueva Gestión Pública. En D. Arellano (et al.), *Retos de la profesionalización de la función pública*. Caracas, Venezuela: CLAD.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: Política y políticas públicas. *Postdata*, 11, 11-56.
- Oszlak, O. (2009). La profesionalización del servicio civil en América Latina: Impactos sobre el proceso de democratización. En *La Democracia de ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: OEA/PNUD.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Palermo, S. y Silva, J. (2016). Expertos, burocracias y política de masas en Argentina. *Estudios Sociales del Estado*, 2(3), 6-21. <https://doi.org/10.35305/ese.v2i3.74>
- Peña Ochoa, M. (2019). El análisis crítico de discurso en textos de políticas públicas: Lineamientos para una praxis investigativa. *La Trama de la Comunicación*, 23(1), 31-46. <https://doi.org/10.35305/lt.v23i1.678>
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya: La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. San Martín, Argentina: UNSAM Editorial de la Universidad Nacional de General San Martín.
- Pérez, F. (2019). *Gestionar lo público con estilo empresarial*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, G. (2010). Cincuenta años de administración pública. *Foro Internacional*, L(3-4), 752-777.
- Piva, A. (2019). Burocracia y teoría marxista del Estado. En A. García Vela, M. Garza Zepeda, O. G. Hernández Lara y F. Matamoros Ponce (Coords.), *Estado, capitalismo y subjetividad dignidad y esperanza en configuraciones revolucionarias del sujeto rebelde* (pp. 63-96). Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Plotkin, M. B. y Zimmermann, E. A. (Eds.). (2012). *Las prácticas del Estado: Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires, Argentina: Edhasa.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Prats i Catalá, J. (2000). Reinventar la burocracia. Construir la nueva gerencia pública. *Instituto Internacional de Gobernabilidad*, 16.
- Prats i Catalá, J. (2002). Del Clientelismo al Mérito en el Empleo Público. Análisis de un Cambio Institucional. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 2(2), 1-22. <https://doi.org/10.14409/da.v1i2.1167>
- Ramos, C. y Peters, B. G. (2021). Presente y futuro de la administración pública en América Latina. *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 5(2), 13-35.
- Rauch, J. E. y Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49-71. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00044-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00044-4)
- Sabatto, D. (2023). Políticas de profesionalización y regularización del empleo público. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 121.
- Salvatore, R. D. y Arón, E. S. (2021). Empleo público, salarios y carrera burocrática. La burocracia estatal argentina a comienzos de la Era del Progreso. *Estudios Sociales del Estado*, 7(14), 176-219. <https://doi.org/10.35305/ese.v7i14.273>
- Svampa, F.; Montesino, G.; Natapof, D. y Aguiar, D. (2023). El rol de las burocracias en los procesos de gobernanza del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas entre 1996-2007.

Estudios Sociales del Estado, 9(18), 149-183. <https://doi.org/10.35305/ese.v9i18.275>

Thwaites Rey, M. (1999). *El Estado: Notas sobre su(s) significados(s)*. Publicación de la FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.

Thwaites Rey, M. (2005). Tecnócratas vs. Punteros: Nueva falacia de una vieja dicotomía: Política vs. Administración. En M. Thwaites Rey y A. M. López (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino* (pp. 241-254). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Thwaites Rey, M. (2023). Los tiempos de militar el Estado. En G. Inda (Comp.), *El Estado y sus burocracias: Discusiones teóricas y avances de investigación* (pp. 51-80). Buenos Aires, Argentina: Teseopress.

Tiscornia, S.; Eilbaum, L. y Kant de Lima, R. (2009). *Burocracias penales, administración institucional de conflictos y ciudadanía: Experiencia comparada entre Brasil y Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Antropofagia.

Vasilachis, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona, España: Gedisa.

Vasilachis, I. (2019). *Estrategias de investigación cualitativa: Volumen II*. Barcelona, España: Gedisa.

Vera Martínez, M. C. (2023). Evaluación de los sistemas de transparencia en materia de empleo público en América Latina. *Religación. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 8(36), e2301040. <https://doi.org/10.46652/rgn.v8i36.1040>

Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. México, D. F., México: Fondo de Cultura Económica.

Zibecchi, C. (2023). El Estado y sus burocracias: Discusiones teóricas y avances de investigación. En G. Inda (Comp.), *El Estado y sus burocracias: Discusiones teóricas y avances de investigación* (pp. 187-214). Buenos Aires, Argentina: Teseopress.

Zuñanic, L. y Iacoviello, M. (2010). La burocracia en América Latina. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 58(59), 9-41.

Anexo: Tabla de entrevistas

Gestión Mestre	Gestión Llaryora
Funcionario jerárquico	Funcionario directivo
Burocracia	Burocracia
Asesor externo	Funcionario directivo
Funcionario directivo	Burocracia
Funcionario directivo	Funcionario directivo

Recibido: 27/04/2024. Aceptado: 24/07/2024.

Matías Parano, "Políticas de modernización e innovación pública: un abordaje comparado de las burocracias municipales en Córdoba, Argentina". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 29, número 49, enero-junio 2025, pp. 149-171.

temas y debates

Los claroscuros de los microemprendimientos juveniles en tiempos de pandemia. Entre los sentidos, las redes de apoyo y las políticas de promoción al empleo

The Chiaroscuros of Youth Microenterprises in the Context of a Pandemic. Between the Senses, Support Networks and Employment Promotion Policies

María Eugenia Roberti

María Eugenia Roberti es doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.
E-mail: mariaeugeniaroberti@gmail.com

resumen

El artículo se propone analizar los diversos sentidos, facilitadores y dificultades que afrontaron los y las jóvenes en la creación y desarrollo de microemprendimientos en un contexto de pandemia por COVID-19. Los resultados muestran que, más allá de las particularidades y desafíos que asume el *ser emprendedor/a*, gestionar la incertidumbre se tornó un punto complejo. Los mayores obstáculos que se produjeron en el contexto de pandemia conllevaron a que los y las jóvenes debieran adaptar y/o recrear de formas inéditas sus actividades emprendedoras. En este escenario, se observa la incidencia no solo de la digitalización sino también de las políticas estatales implementadas en el ámbito laboral frente a la COVID-19, que sirvieron para la promoción de los microemprendimientos juveniles.

palabras clave

jóvenes / mercado de trabajo / microemprendimientos / COVID-19

summary

The article aims to analyze the various meanings, facilitators and difficulties that young people faced in the creation and development of microenterprises in a context of the COVID-19 pandemic.

The results show that, beyond the particularities and challenges that being an entrepreneur assumes, managing uncertainty became a complex point. The greatest obstacles that occurred in the context of the pandemic meant that young people had to adapt and/or recreate their entrepreneurial activities in unprecedented ways. In this scenario, the impact is observed not only of digitalization but also of the state policies implemented in the workplace against COVID-19, which served to promote youth microenterprises.

keywords

youths / work market / microenterprises / COVID-19

Introducción¹

El 19 de marzo de 2020, el gobierno argentino dictaminó el aislamiento social y obligatorio, para hacer frente a la crisis sanitaria causada por la COVID-19. A nivel nacional, dicha crisis tuvo lugar en un contexto social y económico frágil, con un mercado de trabajo que ya demarcaba un gran nivel de recesión, con una tasa de desempleo por encima de los dos dígitos, según datos del INDEC para el primer trimestre de 2020.² En este escenario, el impacto de los efectos de la COVID-19 en el mercado laboral contrajo tanto consecuencias económicas como sociales, al afectar a toda la población en su conjunto, pero perjudicó en mayor medida a ciertos sectores vulnerables, entre los cuales se encontraron los y las jóvenes (OIT, 2020a y 2020b).³

La pandemia instituyó diversos cambios que repercutieron de forma negativa en el desempeño de la actividad productiva. Se produjeron bajas salariales, suspensiones, despidos, cese de actividades, entre otros efectos, que repercutieron en la actividad de los trabajadores asalariados⁴, pero también aumentó la vulnerabilidad del sector informal y complejizó la inserción laboral de los desempleados y desempleadas (Delfini *et al.*, 2020). Ante dicho panorama, se torna relevante investigar el papel que cumplieron los microemprendimientos en momentos de recesión.

En particular, si consideramos los obstáculos en la inserción laboral y la vulnerabilidad en la que se encontró el sector juvenil, resulta interesante indagar sobre aquellos y aquellas jóvenes que tomaron la decisión de emprender en un momento en donde el mercado laboral presentó signos de recesión y un efecto desigualador como producto de la crisis por la COVID-19 (Muñiz Terra y Roberti, 2020).

En este marco, el presente artículo se plantea como objetivo analizar los diversos sentidos, facilitadores y obstáculos que afrontaron los jóvenes emprendedores y emprendedoras en el Conurbano Sur, durante la pandemia de COVID-19. Más específicamente, se busca comprender las condiciones y decisiones que llevaron a los y las jóvenes a iniciar una actividad emprendedora. En este marco, se analizan tanto los facilitadores como los obstáculos a los que se enfrentaron en este camino, con especial atención en las particularidades que asumió emprender en tiempos pandémicos. Finalmente, se indaga sobre los desafíos que conlleva el desarrollo de esta actividad y las proyecciones que delinear los y las jóvenes sobre la continuidad de sus emprendimientos.

De este modo, la investigación busca dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿de qué manera incide la pandemia en el desarrollo de microemprendimientos juveniles? ¿Con qué facilitadores cuentan y qué dificultades enfrentan los y las jóvenes a la hora de emprender? ¿Cuáles son los desafíos y sentidos que asume el ser emprendedor o emprendedora? ¿Qué proyecciones se delinear en torno a dicha actividad?

Enfoques teóricos en torno al emprendedurismo juvenil: aproximaciones a un concepto controversial

En esta sección, se aborda la temática del empleo independiente, su definición y principales características, así como también su relación con la informalidad

laboral. A su vez, se describe la mirada de distintos autores sobre las políticas de promoción de microemprendimientos por parte del Estado, como medida para solucionar la problemática del desempleo. Finalmente, se exponen diversas aproximaciones sobre el trabajo independiente-emprendedor, que vislumbran su carácter controversial.

Para comenzar cabe aclarar que el trabajo independiente engloba situaciones de inserción laboral muy distintas, abarca desde patrones en grandes y pequeñas empresas hasta trabajadores por cuenta propia, que asumen los riesgos económicos de las actividades por ellos desempeñadas (Bertranou, 2007). La clasificación internacional de la situación en el empleo (CISE-93) define a los trabajadores independientes como aquellos trabajadores cuya remuneración depende directamente de los beneficios o del potencial para realizar ganancias derivadas de los bienes o servicios producidos. En este sentido, Rampello (2015), concibe a los microemprendedores y microempreendedoras como aquellos y aquellas que desarrollan actividades productivas para generar valor agregado, de manera independiente.

En las últimas décadas, el Estado argentino intervino con diversas políticas públicas, a partir de las cuales se presenta el autoempleo y los microemprendimientos como opciones ante el desempleo y el subempleo de los y las jóvenes (Barbetti, 2020). Así, el crecimiento de esta modalidad laboral, además de constituir una estrategia de refugio en situaciones de crisis, debe entenderse como consecuencia del estímulo de las políticas sociales, de trabajo y empleo que se han generado en los últimos años, muy ligadas a la consolidación del discurso en torno al emprendedurismo.

Desde una mirada crítica hacia las políticas de creación de empleo independiente, Pérez y Busso (2020) cuestionan este impulso gubernamental. Al respecto sostienen que se pone en marcha una “racionalidad neoliberal”, que busca promover el autoempleo, en lugar de sobrellevar y desplegar acciones ante la escasez de puesto de trabajo, responsabilizando a los sujetos de su inserción laboral. Es importante resaltar que estos discursos que promueven el trabajo independiente-emprendedor concentran como principal receptor a los y las jóvenes.

Por su parte, Corujo (2017) sostiene que el fomento a la cultura del autoempleo y los emprendimientos juveniles es una manera de ahuyentar a los y las jóvenes de los derechos y garantías laborales. En efecto, esta modalidad de trabajo tiene una regulación distinta a la del empleo asalariado, que produce informalidad laboral, debido a que obliga al trabajador o trabajadora a realizar sus propias contribuciones. Al respecto es importante destacar que, por su baja rentabilidad, resulta difícil realizar aportes bajo esta forma de trabajo.

Por consiguiente, la informalidad laboral es una característica que usualmente se presenta en el empleo independiente, principalmente por la dificultad que enfrentan estos trabajadores y trabajadoras para poder registrarse en la seguridad social. De acuerdo con Apella y Casanova (2008), el principal motivo por el cual los trabajadores y trabajadoras independientes no formalizan sus actividades es la carencia de recursos. Así, en este subconjunto de trabajadores, se dificulta el pago periódico de la seguridad social y las obligaciones fiscales. Esto se debe al compo-

nente cíclico o irregular de los ingresos percibidos, así como también al obstáculo que presenta por parte de los organismos estatales poder fiscalizar las actividades que desempeñan, debido a su gran heterogeneidad (Bertranou y Saravia, 2009).

Ahora bien, de acuerdo con la revisión de la literatura, existen dos grandes aproximaciones diferenciadas sobre la promoción del trabajo independiente-emprendedor. Una primera mirada refiere al autoempleo como el resultado de la incapacidad del sector formal de absorber la oferta laboral, al presentarse como una opción transitoria, mientras se logra acceder a un trabajo asalariado. Es decir, las personas que no han conseguido trabajo buscan otras alternativas, como generar su propio puesto de trabajo, a costa de ciertos beneficios sociales. Desde esta visión estructuralista, el autoempleo es una manera de suplir las consecuencias del capitalismo, visto como algo temporal hasta lograr mejores condiciones de contratación, y no como una manera distinta de producir capital (Jaramillo Baanante, 2004).

Por el contrario, la otra visión refiere al autoempleo como una opción superior al trabajo asalariado. En un contexto de bajos niveles salariales, condiciones precarias e inseguridad laboral imperantes en el mercado de trabajo, ciertos estudios demuestran que, en ocasiones, los trabajadores y trabajadoras independientes generan más ingresos que los asalariados y asalariadas de características similares (Tueros, 2007). Desde esta mirada institucionalista, el autoempleo no es el refugio hasta encontrar un empleo, sino que es un dispositivo complejo, en donde el emprendedor o emprendedora busca otros mecanismos de acceder a un desarrollo personal y del capital. Cabe hacer mención que, en este caso, responde a personas con una mayor formación académica, profesionalización, así como un origen socioeconómico falto de carencias. Y, por lo general, se da en sociedades más desarrolladas (Jaramillo Baanante, 2004).

Según Bekerman y Rikap (2005), en nuestro país, el incremento de los emprendedores y emprendedoras toma mayor importancia como herramienta de solución al desempleo, dado que la mayoría son de subsistencia o presentan bajos niveles de ingresos. Así, numerosas investigaciones no observan en el autoempleo una alternativa mejor, sino la única salida que encuentran muchos jóvenes que permanecen desocupados y que se encuentran en una situación de pobreza (Fernández *et al.*, 2006; Barbetti y Caviglia, 2009).⁵

Es normal que, en momentos de crisis, el autoempleo y el emprendimiento aparezcan como motor para la recuperación económica y la creación de empleo (Montiel Méndez *et al.*, 2021). En efecto, como demuestra la evidencia empírica, uno de los principales impactos de la pandemia de COVID-19 en el mercado laboral fue el crecimiento del cuentapropismo juvenil: según los datos de la EPH, en el año 2019, un 17,3% de la población ocupada de jóvenes (de 18 a 29 años) se ubicaba en dicha categoría, cifra que se elevó a un 21,2% en 2020 durante la pandemia (Barbetti, 2023). De allí, surge la preocupación por analizar en el presente artículo la incidencia de la pandemia en el desarrollo de microemprendimientos juveniles, atendiendo tanto los sentidos y proyecciones que le atribuyen los y las jóvenes, como también las particularidades y desafíos que asume su actividad emprendedora.

Metodología

La investigación desarrolló una estrategia metodológica cualitativa. Desde este enfoque, partimos de una posición interpretativa que se interesa por las formas en que el mundo social es comprendido, experimentado y producido (Marradi, Archenti y Piovani, 2007). En correspondencia con los objetivos formulados, se empleó una triangulación intramétodo (Denzin, 1970), al recurrir a diversas técnicas de producción de información: el análisis de documentos y la entrevista semiestructurada.

En primer lugar, se desarrolló la estrategia metodológica de la investigación documental, donde se sistematizó información proveniente de documentos normativos, páginas web oficiales e informes de resultados de organismos estatales y no estatales sobre políticas estatales implementadas frente a la COVID-19, especialmente en apoyo a los emprendimientos productivos. En paralelo, se consultaron documentos elaborados por organismos nacionales e internacionales, con el propósito de recabar información sobre el mercado de trabajo en el contexto de pandemia, con un enfoque particular en el sector juvenil.

En segundo lugar, como técnica principal para la producción de datos primarios, la entrevista semiestructurada permitió acceder a la perspectiva de los sujetos investigados, y así conocer cómo interpretan ciertas experiencias en sus propios términos (Piovani, 2007). El punto de partida fueron los sentidos, valoraciones y estrategias de una pluralidad de entrevistados y entrevistadas. La unidad de análisis fueron jóvenes de 18 a 29 años de edad –se consideró como límite superior la delimitación etaria de las principales instituciones de estadísticas nacionales, tal como es el caso del INDEC–, que en el marco de la pandemia de COVID-19 se desempeñaron como emprendedores y emprendedoras en el Conurbano Sur de Buenos Aires.

El trabajo de campo se desarrolló entre los meses de junio de 2020 y agosto de 2021, y comprendió un total de 20 entrevistados y entrevistadas (11 mujeres y 9 varones). Las entrevistas fueron realizadas mayoritariamente, dado el contexto de restricciones en el cual se desarrolló la investigación, de manera virtual. Se delimitó, de acuerdo con Marradi, Archenti y Piovani (2007), un muestreo intencional basado en juicios, mediante el cual se seleccionó a jóvenes que cumplieron con los criterios antes señalados y que estuvieron a disposición para contribuir con la investigación.

Específicamente, se trató de jóvenes pertenecientes a las localidades de Florencio Varela, Quilmes, Almirante Brown y Berazategui, que eran emprendedores y emprendedoras o habían comenzado una actividad emprendedora durante el período 2020-2021. Entre los tipos de emprendimientos desarrollados por los entrevistados y entrevistadas, se encontraron la venta de bazar, de indumentaria, de sahúmos y de bebidas, diversos emprendimientos gastronómicos, servicios de belleza de uñas y de cosmetología, de testing informático y de sublimación y estampado de indumentaria.

Finalmente, en relación con la estrategia de análisis, los hallazgos del trabajo de campo se pusieron un diálogo con los abordajes teóricos que orientaron la inves-

tigación, en la búsqueda por dar respuesta a los objetivos e interrogantes formulados. Desde el método de comparación constante (Glaser y Strauss, 2017), se buscó establecer una relación bidireccional entre teoría y empiria, orientada tanto a la identificación de nodos temáticos como también a la construcción de categorías basadas en los datos, con el apoyo del software ATLAS.ti.

Resultados

Esta sección se propone conocer las experiencias y vivencias de los y las jóvenes emprendedores. Para ello, la sección se estructura en diferentes subapartados. En primer lugar, se busca comprender las condiciones y decisiones que llevaron a los y las jóvenes a iniciar una actividad emprendedora. Luego, se analizan tanto los facilitadores como los obstáculos a los que se enfrentaron en este camino, con especial atención a las particularidades que asumió emprender en tiempos pandémicos. Finalmente, se indaga sobre los desafíos que conlleva el desarrollo de esta actividad y las proyecciones que delimitan los y las jóvenes sobre la continuidad de sus emprendimientos.

Razones de ingreso al emprendedurismo

A continuación, a través de los relatos de entrevista, se reconstruyen los inicios de las experiencias emprendedoras que desarrollan los y las jóvenes. En particular, se torna relevante comprender la situación en la que se encontraba cada entrevistado y entrevistada al momento de tomar la decisión de comenzar a emprender.

Desde una primera aproximación, se observa una alta participación por parte de los y las jóvenes en el mercado laboral, previo al desarrollo de sus emprendimientos. Si bien, al indagar sobre sus recorridos laborales, se encuentra una diversidad de experiencias, todos y todas coinciden en los obstáculos para acceder al mercado de trabajo y enfatizan la irregularidad de sus primeros empleos. Hacen referencia a la carencia de oportunidades estables y legales. En efecto, como señala una vasta literatura sobre el tema, la inserción de los y las jóvenes en el mundo laboral es un proceso complejo que se extiende en el tiempo y aquellos que logran ingresar lo hacen mayoritariamente en actividades caracterizadas por situaciones de precariedad y/o informalidad laboral (Jacinto, 2010; Pérez, 2013; Roberti, 2018).

Asimismo, cuando disminuye el nivel de actividad económica, aumenta el número de despidos y se reducen las nuevas contrataciones, situación que perjudica principalmente a los y las jóvenes, quienes suelen ser los nuevos ingresantes al mercado laboral, y se encuentran entre los trabajadores y trabajadoras primariamente afectados durante períodos de recesión, tal como sucedió con la COVID-19 (Busso, 2023). En este punto, cabe destacar que los entrevistados y entrevistadas visualizaron mayores dificultades para el acceso y la búsqueda de empleo durante el contexto de pandemia. Es así que aparece en varios casos la opción del autoempleo. Tal como relata un joven:

Yo creo que en la pandemia hubo más dificultades, hubo muchos negocios y empresas que cerraron, se despidió gente, el negocio no funciona, no

abre, entonces sí se hizo más difícil conseguir un trabajo (Entrevistado 6, microemprendimiento venta de bebidas, 12 de septiembre de 2020).

En el marco de la pandemia se profundizaron, por un lado, las dificultades para la búsqueda de un empleo. Tal como señala un estudio de la OIT (2020c), los y las jóvenes encontraron más obstáculos para insertarse en el mercado laboral o accedieron a puestos que no se correspondieron con su formación académica. Por otro lado, la desvinculación o reducción de las jornadas laborales fueron un problema al cual se enfrentaron muchos y muchas jóvenes en este contexto. Este es el caso de la Entrevistada 1, quien al momento de la entrevista se encontraba con una disminución en su jornada laboral:

Actualmente estoy trabajando en una agencia de turismo, si bien en este momento no estoy yendo al lugar de trabajo por las restricciones, por eso, estoy buscando otro trabajo porque es un rubro que está siendo muy golpeado por la pandemia y la verdad es que, si apareciera la oportunidad de otro trabajo, lo agarraría (Entrevistada 1, microemprendimiento bazar, 21 de junio de 2020).

En consecuencia, la COVID-19 complejizó la problemática de la inserción laboral juvenil, incluso afectando a aquellos y aquellas jóvenes que se encontraban en ese momento bajo una relación laboral. La suspensión parcial o disminución de la actividad de ciertos rubros repercutió negativamente, sobre todo, en aquellos sectores que se caracterizan por emplear mano de obra joven (Bonelli, Dzembrowski y Goren, 2021).

En este marco, algunos y algunas jóvenes se encontraban mal pagos en sus trabajos o, por el contrario, no habían podido acceder a una ocupación durante un período considerable, con lo cual evaluaron la posibilidad de autoemplearse. Un caso interesante es el del Entrevistado 10, quien se encontraba empleado en una cancha de fútbol en relación de dependencia en negro, y decide renunciar para seguir el camino del emprendedurismo. Así relata su experiencia:

Empecé a trabajar en Mostaza, una cadena de comida rápida de la zona, en el Carrefour de Varela, cuando tenía 18 años. Estuve más o menos 2 años, después trabajé en una cancha, ahí me dedicaba a estampar las camisetas. (...) Ambos trabajos fueron en negro. (...) Empecé porque tenía unos pesos ahorrados, y la verdad ya no quería trabajar más en la cancha, decidí probar suerte de esto (Entrevistado 10, emprendimiento de sublimación y estampado de ropa, 12 de marzo de 2021).

Por su parte, el Entrevistado 12 se encontraba desempleado al momento de la entrevista y buscando activamente empleo desde hacía 4 meses. Al estar en esta situación, decidió optar por el camino del autoempleo, con la idea de llevar a cabo un emprendimiento gastronómico. En palabras de este joven:

No trabajo actualmente, me encuentro desempleado. (...) Estoy buscando trabajo hace 4 meses ya, no encontré nada. (...) Se me ocurrió empen-

der esto hablando con un amigo, estábamos en un cumple y veíamos que encargaban bastantes sándwiches, y nos pusimos a hablar de lo que necesitábamos para ponerlo en marcha (Entrevistado 12, emprendimiento de venta gastronómica de sándwich, 28 de marzo de 2021).

Los emprendimientos se presentan como una alternativa para afrontar el desempleo y/o acompañar la búsqueda de un empleo al cual los y las jóvenes aspiran. Pero, también, son considerados como una actividad que despierta cierto gusto e interés en ellos, más allá del sustento económico. En palabras de una entrevistada:

Fue justamente porque me agarró la pandemia, y decía bueno no, necesito buscar algo, ver, ya que no había trabajo y estuvo mucho más complicado buscar trabajo en plena pandemia, a la vez me parecía medio “tonto” mandar un CV estando en una pandemia mundial. Entonces dije bueno, listo, me voy a lanzar a lo que a mí me gusta, voy a ver si me va bien, si me va mal, pero me lancé (Entrevistada 5, microemprendimiento de venta de sahúmos, 26 de agosto de 2020).

En este punto, cabe destacar que algunos y algunas jóvenes, cuando iniciaron su emprendimiento, contaban con antecedentes en la autogestión, lo cual se puede tomar como un disparador a la hora de animarse a emprender. Es decir, quienes contaban con experiencias propias o cercanas para desarrollar un camino autogestivo no les resultó tan ajeno crear su propio emprendimiento. Así relata la Entrevistada 3 el apoyo de su familia:

Mi mamá tenía un local de ropa. Ya tenía una idea de cómo arrancar y también el apoyo de ella, cuando veía que la estaba pifiando venía y me decía “no, esto se hace así, te conviene encararlo de esta manera” (Entrevistada 3, microemprendimiento de chocolatería, 17 de julio de 2020).

En cambio, en otros relatos se observa que la idea de comenzar a emprender surge en la cotidianidad y de manera casual; no deviene de una previa planificación para iniciar un proyecto. De este modo, se pone en juego algo del azar, en tanto que no siempre es una decisión premeditada, sino que la idea de ser emprendedor o emprendedora se presenta –de acuerdo con las voces de los entrevistados y entrevistadas– de manera espontánea en conversaciones ocasionales con familiares y amigos. A partir de allí, empieza luego a tomar forma el emprendimiento. Se aprende sobre la marcha, en base a la prueba y el error. Tal es el caso, por ejemplo, del Entrevistado 6, quien puso en marcha un emprendimiento de manera asociativa en pandemia:

Lo empezamos con mi cuñado, se dio más que nada en una charla casual, de decir que en ese momento de la pandemia los negocios no abrían, cerraban temprano, la gente se juntaba igual y a veces veías que no tenían para tomar, que no conseguían y bueno, se dio así. Ver que la gente podía conseguir bebidas después de ciertas horas y alcanzarlas o pasarlas a buscar, pero

fue eso, se dio así en una charla (Entrevistado 6, microemprendimiento de venta de bebidas, 12 de septiembre de 2020).

Más allá de los distintos productos y servicios que brindan estos y estas jóvenes, así como las modalidades que adopta la forma de acercamiento al emprendedurismo, aparece en sus relatos algo que se reitera: en general, todos y todas quieren hacer algo que les “guste”. En algunos casos, incluso, los y las jóvenes cuentan con conocimientos y/o experiencias previas sobre la actividad en la cual se quieren insertar como emprendedores y emprendedoras. El Entrevistado 13, quien se formó en análisis y testing informático, comentaba: “brindar asistencia técnica como probador de software. (...) Me gusta bastante poner a prueba mis conocimientos adquiridos, todo lo que sea de computus me encanta” (Entrevistado 13, emprendimiento de venta de servicios de testing informático, 14 de abril de 2021).

Los facilitadores: entre el apoyo familiar, la digitalización y las políticas de promoción del empleo

A continuación se analiza un conjunto de facilitadores sociales e institucionales con los que contaron los y las jóvenes para el desarrollo de sus emprendimientos. En particular, se indaga sobre los soportes familiares, las herramientas de digitalización y las políticas laborales desplegadas por el Estado para sobrellevar los impactos de la COVID-19.

En primer lugar, en correspondencia con lo que señalan antecedentes latinoamericanos, el apoyo familiar adquiere relevancia en la toma de decisiones de los y las jóvenes, no solo como soporte socioeconómico sino también afectivo. Es más, el actual contexto de incertidumbre y precarización refuerza el rol de las familias, al brindar flexibilidad y sensibilidad para enfrentar estas transformaciones (Pérez Islas, 2006; Sepúlveda, 2017; Jacinto, Roberti y Martínez, 2022). En este sentido, resulta importante señalar que, en la creación de los microemprendimientos, cumplen un rol fundamental tanto la familia como también los amigos y conocidos. En especial, sobrellevar o animarse a algo nuevo motiva a que los familiares y amigos contribuyan, al ser muchas veces consumidores o difusores de los servicios/productos desarrollados.

Sí, mi papá siempre en todo lo que sea emprender y demás, que me pueda llegar a generar un ingreso, me apoyó. Mi familia me ayudó económicamente, porque tenés que tener un cierto capital para poder arrancar cualquier emprendimiento, y sí, obvio, ellos me ayudaron en eso. También, los primeros clientes eran conocidos y me ayudaban para poder arrancar, el dinero que yo ganaba de los primeros clientes lo usaba para seguir invirtiendo en los productos que necesitaba, en ese momento no tenía mucha ganancia, pero los conocidos me ayudaron mucho en ese sentido (Entrevistada 2, microemprendimiento de belleza de uñas, 8 de julio de 2020).

Por ahí no en la toma de decisiones, pero si necesitábamos juntar x cantidad de plata, pedíamos prestado, necesito tanto, cuando cobre todo te lo

devuelvo. Así que de manera económica recibimos ayuda, como préstamo, porque siempre devolvimos todo (Entrevistada 7, microemprendimiento de venta de indumentaria, 1 de octubre de 2020).

La contención y acompañamiento de la familia no solo aparece como un soporte económico, sino también como un sostén afectivo, mediante el cual los y las jóvenes encontraron un motivo para animarse a iniciar su emprendimiento. Contar con este apoyo familiar se torna uno de los puntos más significativos para sostener su actividad emprendedora.

La verdad es que en casa no solo se bancan que la casa se convierta en chocolatería [risas], sino que están pendientes de lo que hago y están apoyando todo el tiempo más allá del préstamo, como te contaba (Entrevistada 3, microemprendimiento de chocolatería, 17 de julio de 2020).

Así, la mayoría de los entrevistados y entrevistadas recibió ayuda tanto de sus familiares como de amigos, quienes los motivaron, acompañaron en este trayecto y brindaron apoyo afectivo y recursos económicos a su alcance para poder poner en marcha el emprendimiento.

Otro facilitador a la hora de emprender se vinculó con el uso de plataformas digitales. En los relatos se vislumbra la manera en que Internet y las redes se transformaron en grandes protagonistas frente a las restricciones causadas por la pandemia. Conectarse comenzó a ser la manera de superar y sobrellevar la distancia social, a la vez que posibilitó la realización de diversas actividades (Arrieta, Castillo y Amillategi, 2020), entre ellas el emprendedurismo. Así, los y las jóvenes adoptaron las redes y la conectividad como una herramienta crucial para potenciar el desarrollo de su actividad emprendedora.

Uso las redes, que ayudan un montón, pero bueno el boca en boca también, obviamente empezás con conocidas y después te terminan recomendando con gente que no conocías [risas]. (...) Pero bueno, usé las redes para hacer publicaciones y dar a conocer los trabajos que hacía. Lo que más uso es Instagram y WhatsApp, aunque no sé si es una red social, también subía estados para que mis contactos lo puedan ver y me respondan de manera directa (Entrevistada 2, microemprendimiento de belleza de uñas, 8 de julio de 2020).

De este modo, para llegar a un público diferente y expandirse, las redes sociales cobraron un papel preponderante, mediante el cual los y las jóvenes lograron dar difusión a sus emprendimientos.

Instagram fue lo principal, me había hecho la página y empecé ahí, amigos ayudándome a compartir, para llegar a más gente y así poder vender y que me conozcan (Entrevistada 5, microemprendimiento de venta de sahúmos, 26 de agosto de 2020).

En efecto, las plataformas permiten una mayor difusión, al llegar a personas que se encuentran más alejadas de su círculo cercano (Aguado y Martínez, 2011). Tal como nos contaba la Entrevistada 7, quien aplica diversas estrategias para lograr un mayor alcance y visibilidad de sus productos:

Al principio, usábamos la típica, que era hacer un sorteo, entonces ahí, etiquetabas en los comentarios, compartías en las historias y esa fue como la primera manera de darnos a conocer. (...) Facebook lo usábamos para publicar lo nuestro, pero en grupos por ahí de compra-venta. Publicidad paga, solo por Instagram, el sorteo también estaba en la página de Instagram. Lo que empezamos a usar en la pandemia era mandarles ropa a chicas *influencers*, ellas te escriben y bueno, vos le mandas la ropa y ellas se sacan fotos, lo publican, te recomiendan (Entrevistada 7, microemprendimiento de venta de indumentaria, 1 de octubre de 2020).

Los microemprendedores y microemprendedoras debieron enfrentar los diversos desafíos que impuso el propio contexto. En este marco, las redes sociales fueron una herramienta crucial para los y las jóvenes, con la cual pudieron sobrellevar diferentes obstáculos y potenciar su actividad. A esto se suman las herramientas desplegadas por el Estado nacional, que funcionaron, en algunos casos, como un sustento o inversión de la actividad emprendedora.

Frente a la pandemia por COVID-19, el Estado nacional desplegó un conjunto de medidas para mitigar las diversas dificultades que surgieron con la pandemia. Entre las más importantes, se destacan las ayudas económicas del IFE y el ATP.⁶ Ante estas medidas gubernamentales, se indagó si los entrevistados y entrevistadas tuvieron conocimiento o acceso a dichas políticas. En función de los relatos, nos encontramos con que algunos y algunas de los y las jóvenes pudieron ser beneficiarios, de modo tal que contaron con la posibilidad de utilizar la ayuda económica como inversión en sus propios microemprendimientos, y así poder afrontar las nuevas circunstancias. Tal como relatan los entrevistados y entrevistadas:

Sí, en ese momento pude cobrar lo que fue el IFE y eso lo invertí todo en la compra de bebidas y financié así de cierto modo el emprendimiento (Entrevistado 6, microemprendimiento de venta de bebidas, 12 de septiembre de 2020).

El IFE, sí, de hecho, usé esa plata para poder invertirla en productos, pero fue lo único, después no tenía idea, ni busqué si había otros beneficios. (...) Si bien mi emprendimiento ya estaba funcionando, el IFE me ayudó a poder renovar o incorporar productos (Entrevistada 2, microemprendimiento de belleza de uñas, 8 de julio de 2020).

La experiencia de la Entrevistada 1 muestra el modo en el que se conjuga trabajo en relación de dependencia y autoempleo, para poder sobrellevar el difícil contexto de pandemia. En este sentido, para esta joven, el emprendimiento fue complementario a su trabajo en una agencia de turismo, a través de la cual accedió al beneficio de ATP.

Sí, los conocía y en mi caso puede acceder a uno de ellos. (...) En mi caso, el Estado me pagaba el ATP por mi sueldo de 4 horas, por eso ya no cobraba mi sueldo entero, solo recibía lo que me daban por ATP, pero esa plata la usaba para mis gastos diarios, no pude usarlo para poner en marcha el emprendimiento porque ya de por sí mis ingresos bajaron, por eso mi pareja me ayudó al principio, con la inversión más que nada (Entrevistada 1, microemprendimiento de bazar, 21 de junio de 2020).

De este modo, se observa que las medidas desplegadas por el Estado Nacional, puntualmente el IFE y ATP, pudieron paliar la situación económico-laboral de los y las jóvenes e, incluso, esta ayuda económica formó parte de la inversión realizada para la creación o mantenimiento de sus microemprendimientos.

Los obstáculos: iniciar o sostener un camino emprendedor en el contexto de pandemia

En esta sección, se analiza lo que significó para los y las jóvenes emprender en un contexto de pandemia signado por la COVID-19. Se indaga especialmente en las decisiones y estrategias que desarrollaron para poder dar comienzo o sostener su actividad emprendedora, vislumbrando de qué modo se enfrentaron y adaptaron a las nuevas condiciones que impuso el contexto.

Afrontar la incertidumbre es un punto significativo a la hora de emprender y, en una situación pandémica, esto se torna más complejo. En efecto, el ASPO (Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio) supuso nuevos desafíos e impedimentos para quienes emprendieron estando inmersos en la pandemia. En este contexto, uno de los obstáculos más importantes, que estuvo vinculado a las restricciones del ASPO, fue el cierre de los comercios abastecedores de los microemprendimientos.

La Entrevistada 7 señaló lo dificultoso que fue para su emprendimiento no contar con el acceso habitual a proveedores. En particular, detalla el modo en que esto repercutió en la continuidad de su actividad, de acuerdo con las distintas etapas de la pandemia:

Sí, hubo dos momentos en la pandemia, el primero que se cerró todo en marzo, hasta junio más o menos, estaba todo cerrado. Como nosotras trabajamos por pedido, no es que teníamos un stock, así que tuvimos que dejar de trabajar. En junio quisimos volver a abrir, pero qué pasó: abrieron los locales en Flores, pero vendían el stock, no es que seguían fabricando, no estaban abiertos los talleres, hay cosas que son importadas, entonces nos pasaba que como trabajamos con pedidos, no podíamos cumplir con las clientas. Vos hacías el pedido a la mañana y a la tarde ya no había stock, entonces, no la pudimos “pilotear” y volvimos a cerrar. Hasta septiembre habrá sido, que encontramos una fábrica de jeans que la marca es conocida y podíamos traer. Levantábamos pedidos e íbamos a comprar, y bueno hasta que se fue liberando todo un poco (Entrevistada 7, microemprendimiento de venta de indumentaria, 1 de octubre de 2020).

Así, emprender en tiempos de pandemia, desde las voces de los entrevistados y entrevistadas se caracteriza como un desafío, donde debieron afrontar diversos obstáculos, vinculados con las disposiciones y restricciones del aislamiento social y preventivo. Otro de los mayores impedimentos se vinculó con la entrega de productos/servicios, que estuvo atada a la solicitud de permisos especiales para circular. En este sentido, los emprendedores y emprendedoras debieron afrontar el modo de distribuir sus productos y adquirir insumos, considerando las restricciones dispuestas.

Me costaba a mí venir a buscar a Capital, o sea, de provincia a Capital para comprar los insumos, digamos, porque yo siempre buscaba el lugar que sea más económico. Entonces, el tema del permiso me costó un poco. (...) Después, también obviamente el tema de empaquetar todo y prepararlo, porque había mucha gente que tenía miedo de recibir un paquete en su casa, el contacto. Fue como un gasto extra, en bolsita, en cajita, en alcohol y todo suma obviamente. Me costó buscar que sea un empaquetado lindo y obviamente que sea también con cuidado, con precaución (Entrevistada 5, microemprendimiento de venta de sahúmos, 26 de agosto de 2020).

Teníamos algunos problemas apenas empezamos, por ejemplo, en el envío de los productos, que lo realizamos por Internet, nos tardó en lugar de 20 días en llegar, tardó casi un mes. Además, como la gente no salía a la calle, teníamos que hacer entregas a domicilio y dependíamos de mi pareja o de la mamá de mi amiga, porque eran quienes manejaban para llevarnos (Entrevistada 1, microemprendimiento de bazar, 21 de junio de 2020).

Para desarrollar su actividad emprendedora en pandemia, los entrevistados y entrevistadas debieron sobrellevar diferentes obstáculos –vinculados con la capitalización de sus emprendimientos, el abastecimiento de insumos, los canales de acceso a clientes, entre otros–, pero además surge como novedad la necesidad de implementar protocolos de seguridad e higiene, para garantizar el cuidado frente a la COVID-19. En este sentido, se tornaba esencial para la puesta en marcha de los emprendimientos abastecerse de los productos necesarios para cumplir con dichos protocolos. Tal como relata la Entrevistada 4:

Impedimentos en conseguir todos los insumos, porque no tenía trabajo, y conseguir la plata para invertir fue lo más difícil. Todo lo que se usa es descartable, entonces hay que comprar insumos para cada persona. (...) Tuve que invertir en alcohol, para desinfectar antes y después de cada persona, además lavar todo lo que es funda, cubre camilla y demás. (...) Considero que es más difícil llegar a la gente. (...) Aparte, que también la gente tiene miedo de ir y exponerse en un lugar (Entrevistada 4, microemprendimiento de cosmetología, 14 de agosto de 2020).

Frente a las nuevas circunstancias que la pandemia planteó, los entrevistados y entrevistadas describen las nuevas estrategias que debieron adoptar para continuar

con sus emprendimientos. Esos cambios, en todos los casos, estuvieron vinculados con protocolos de seguridad e higiene, que comenzaron a formar parte de las rutinas cotidianas en los procesos de producción y de venta. Tal como señalaba la Entrevistada 3:

La forma de exponer el producto no fue la misma, para que no esté en contacto con la gente. Después, tenía una mesa aparte en la cual tenía alcohol en gel, 70/30. Durante la atención, yo me desinfectaba las manos, cuando cobraba le desinfectaba las manos a la persona que compraba. (...) Durante la producción yo uso guantes desde siempre, porque si no el chocolate se mancha, y bueno, el barbijo sí fue nuevo. La mesa se limpió con lavandina, siempre (Entrevistada 3, microemprendimiento de chocolatería, 17 de julio de 2020).

En suma, en las experiencias de los y las jóvenes se vislumbran los desafíos que debieron afrontar para desarrollar sus microemprendimientos en un contexto excepcional. A los obstáculos para poder abastecerse de productos e insumos, se suman las nuevas medidas de protección, las dificultades para el traslado y el contacto con los clientes, en el momento de mayores restricciones por la COVID-19.

Percepciones sobre el autoempleo: el ser emprendedor o emprendedora

Con la intención de conocer las percepciones acerca de este tipo de trabajo y las características que debe poseer la persona que decide llevar a cabo este tipo de actividad, se indagó sobre los sentidos que asume el “ser emprendedor o emprendedora”, desde las voces de los propios y propias jóvenes. En este punto, se les preguntó qué era para ellos y ellas emprender y qué se necesitaba para hacerlo. En palabras de una entrevistada:

Para mí un emprendimiento es como tu hijo, nace de vos, y tenés que cuidarlo mimarlo y quererlo mucho, es algo que requiere mucho esfuerzo, pero te da sus frutos a la larga. Para emprender, en mi experiencia, hay que ser constante todo el tiempo, no dejarse estar, levantarse todos los días, buscar constantemente maneras de vender el producto, de innovar los conocimientos para mejorar las técnicas y la manera de realizar los trabajos, eso marca la diferencia a la hora de un producto u otro (Entrevistada 14, emprendimiento de gastronomía, venta de churros, 25 de abril de 2021).

En las respuestas, es posible distinguir ciertas características que posee el ser emprendedor o emprendedora, de acuerdo a la mirada de los entrevistados y entrevistadas. Entre ellas, algunos y algunas destacaron que dicha actividad “no es para cualquiera”. Requiere de un compromiso y esfuerzo para poder avanzar y crecer en el emprendimiento. Los y las jóvenes también mencionaron la posibilidad de una salida laboral rápida que les otorga, al depender de uno mismo. A su vez, para llevar a cabo un emprendimiento, arguyeron que es necesario contar con ciertas disposiciones actitudinales vinculadas con el esfuerzo, la constancia, la innovación y la capacitación permanente, con la intención de que el emprendimiento

pueda perdurar en el tiempo. En este punto, algunos entrevistados y entrevistadas señalaron además un conjunto de herramientas que resultan fundamentales para sostener y desarrollar esta actividad.

[Necesitás] herramientas para saber cómo poner en marcha el negocio, por ejemplo, los insumos, cómo calcularlos, cuánto beneficio voy a poder obtener de eso, la manera de organizar el trabajo, cómo vender el producto y, también, calcular los precios de los productos (Entrevistada 14, emprendimiento de gastronomía, venta de churros, 25 de abril de 2021).

Cómo gestionar bien los tiempos, los recursos, calcular lo que vas a necesitar, los gastos, las ganancias (Entrevistada 16, emprendimiento de venta de alimentos y bebidas, 22 de mayo de 2021).

Asimismo, cabe señalar que, al preguntarles qué veían de bueno o ventajoso en un trabajo independiente, por sobre uno en relación de dependencia, los entrevistados y entrevistadas destacaron la manera de organizarse, el poder administrar mejor el tiempo y el tener una mayor participación en el trabajo a realizar. Tal como se vislumbra en los siguientes fragmentos de entrevista:

Bueno, para mí, un trabajo independiente tiene de ventajoso el hecho de que no tengo que ir todo el día a trabajar, porque ahí me mataría poder estudiar y hacer todo a la vez. En cambio, de esta manera, trabajo, pero a mi ritmo y yo decido cuándo aceptar los trabajos que me encargan o no, en base a las responsabilidades que tenga ese día (Entrevistada 15, emprendimiento gastronómico de cosas dulces, cupcakes, 09 de mayo de 2021).

Los principales beneficios son el control del tiempo a la hora de realizar los trabajos, puntualmente en esto. Me manejo más que nada en redes, me contactan por ahí, y me ponen un plazo para realizar el proyecto, entonces yo controlo en ese tiempo cuándo hacerlo, no tengo que ir todos los días a un lugar a cumplir horario (Entrevistado 13, emprendimiento de venta de servicios de testing informático).

En última instancia, este tipo de iniciativas y la modalidad elegida de empleo independiente significa para estos y estas jóvenes una manera particular de trabajar, que permite una administración de los propios tiempos y ritmos. A su vez, involucra también una manera particular respecto de cómo es percibido y vivido, donde destacan la posibilidad de alcanzar una realización personal al trabajar de lo que les gusta.

¿Emprender como proyecto futuro? Estrategias, imaginarios y complementariedades en torno a la actividad emprendedora

En esta última sección, se busca comprender la situación actual de los microemprendimientos y recapitular los diversos sentidos que los y las jóvenes le dan a su actividad y la proyección a futuro que tienen sobre ella.⁷ En particular, se analiza

el punto de vista de los entrevistados y entrevistadas en torno a la estabilidad que brinda el ser jóvenes emprendedores y emprendedoras, y cuáles son sus aspiraciones a futuro respecto de dicha actividad, al presentar un escenario imaginario en el cual surgiera la posibilidad de iniciar una relación laboral de manera dependiente.

Para empezar, se torna relevante indagar sobre la estabilidad que brindan sus emprendimientos para los y las jóvenes. Desde este lugar, adquiere importancia comprender hasta qué punto los entrevistados y entrevistadas consideran que los ingresos de su actividad colaboran en sus vidas:

Sí y no, sí me sirve para mis gastos propios, pero si yo, por ejemplo, tendría que sostener la casa, pagar un alquiler no me serviría (Entrevistada 3, microemprendimiento de chocolatería, 17 de julio de 2020).

Sí y no, creo que es lo mejor poder organizar tus días y horarios, pero la ganancia no es lo mismo que un trabajo en relación de dependencia, quizás lo que yo hago tarda, no sé, 4 horas diarias haciendo 2 o 3 personas por día, no llega a lo que puedo llegar a ganar en un trabajo fijo, hay días también que tenés clientes y otros no. (...) Por eso te digo, es difícil solamente vivir de un emprendimiento, podés sobrevivir, pero vivir, como te gustaría vivir, con un emprendimiento es difícil (Entrevistada 2, microemprendimiento de belleza de uñas, 8 de julio de 2020).

Si consideramos el relato anterior, comprendemos, por un lado, la valoración positiva que realizan los y las jóvenes de sus emprendimientos, en cuanto a la libertad que adquieren para organizar la jornada laboral, pero, por otro lado, destacan también un aspecto negativo ligado a la falta de un aporte económico previsible y sustentable, donde el emprendimiento aparece como una opción económica de apoyo momentánea.

Recién abrí hace poquito, pero la verdad es que no sé si podría vivir de esto solo. Ahora, dentro de todo, me sirve porque mi mamá me ayuda prestándome el local, pero en un futuro ya sería diferente, vamos viendo, por ahora me sirve (Entrevistada 1, microemprendimiento de bazar, 21 de junio de 2020).

Precisamente, los emprendimientos desarrollados se encontraban en situación de informalidad, lo que dificultó su continuidad a largo plazo. Uno de los jóvenes planteó que registrarse en los regímenes monotributistas es difícil, ya que los ingresos no son fijos, sino relativos, lo cual no le permite blanquear su situación, tal como se describió en el apartado teórico (Apella y Casanova, 2008).

Bueno, como te comenté yo me autoempleé hace tiempo, y no pude inscribirme al régimen monotributista, porque se me dificultaba mucho, la mano está difícil a veces y es plata que tenés que usar en otra cosa. A mí me encantaría poder por lo menos pagarme los aportes, pero todavía no genero lo suficiente para poder sustentarlo, es elegir entre vivir el día a día o pagar algo a futuro que todavía no voy a ver (Entrevistado 10, emprendimiento de sublimación y estampado de ropa, 12 de marzo de 2021).

Así, los y las jóvenes no cuentan con recursos ni estrategias para hacer frente a ese problema, a causa de la informalidad laboral y los bajos ingresos. De este modo, adquiere relevancia el anhelo por lo que califican como un “trabajo fijo” o en relación de dependencia.

Depende de cada uno y de la fuerza y el trabajo que le ponga cada uno al emprendimiento, pero se hace complicado vivir solo de ese emprendimiento. Considero que no alcanza, que sin dudas priorizaría un trabajo estable, en alguna empresa en relación de dependencia (Entrevistada 2, microemprendimiento de belleza de uñas, 8 de julio de 2020).

A partir de estos sentidos que adquiere el ser emprendedores y emprendedoras, se les planteó a los entrevistados y entrevistadas un escenario imaginario en el cual se les presente la posibilidad de acceder a un empleo en relación de dependencia, para conocer si lo priorizarían o continuarían con su emprendimiento.

Según la mirada de algunos y algunas jóvenes, el emprendimiento se toma como un trabajo a “tiempo parcial” o “eventual”, por lo cual visualizan poder complementarlo en un escenario imaginario con un trabajo en relación de dependencia: “puedo compatibilizar el emprendimiento porque no me lleva tiempo completo” (Entrevistada 3, microemprendimiento de chocolatería, 17 de julio de 2020). En este sentido, una de las entrevistadas, que se encontraba en búsqueda laboral y abocada a su emprendimiento, mencionaba:

A esta altura sí, también tendría que ver bien, pensarlo, analizarlo bien, depende qué, cómo, si me conviene o no me conviene. Me pasó que tuve una entrevista de trabajo y era un sueldo que no me servía... preferiría seguir con mi emprendimiento, que gano mucha más plata, que viajar, tener que ir, venir y todo eso, sin contar el viático y todo (Entrevistada 5, microemprendimiento de venta de sahúmos, 26 de agosto de 2020).

Aunque algunos y algunas continúan en la búsqueda de un empleo estable y en relación de dependencia, están también aquellos y aquellas jóvenes que priorizan finalizar su educación superior, y encuentran en los microemprendimientos la oportunidad de continuar con sus estudios. Dicha actividad permite compatibilizar los tiempos de estudio y de trabajo, lo cual se torna un punto positivo desde la mirada de los entrevistados y entrevistadas para optar por el autoempleo: “ahora solo me estoy dedicando al emprendimiento y a mi carrera, no estoy haciendo otra cosa, me deja manejar más los tiempos que un trabajo fijo, digamos” (Entrevistada 4, microemprendimiento de cosmetología, 14 de agosto de 2020).

Un escenario diferente a los anteriores se plantea en una de las entrevistadas que complementa su trabajo en relación de dependencia con el microemprendimiento. Un punto particular de este caso es que dicha experiencia emprendedora surge a partir de la reducción en los ingresos laborales en el contexto de pandemia, y no ante la falta de un trabajo.

Actualmente estoy trabajando en una agencia de turismo, si bien en este momento no estoy yendo al lugar de trabajo por las restricciones, por eso

como te había contado estoy buscando otro trabajo, porque es un rubro que está siendo muy golpeado por la pandemia y la verdad es que si apareciera la oportunidad de otro trabajo lo agarraría (Entrevistada 1, microemprendimiento de bazar, 21 de junio de 2020).

Finalmente, están quienes proyectan la continuidad de su emprendimiento a futuro, e incluso, como en el caso de la Entrevistada 7, señalan el deseo de crecer en el rubro, para poder llegar a un grado de mayor estabilidad:

Las dos cosas, no lo dejaría al emprendimiento porque como que hay una idea a futuro de crecer de a poco y en algún momento tener un local. (...) A futuro tener un local, es como una meta para el año que viene o el próximo, un local chiquito, nosotras vendemos ropa, todo lo que es remeras, ropa para salir, jeans, le sumamos sandalias y nos gustaría tener un local a futuro (Entrevistada 7, microemprendimiento de venta de indumentaria, 1 de octubre de 2020).

De este modo, la mayoría de los entrevistados y entrevistadas aspiran a alcanzar un trabajo en relación de dependencia, y concuerdan en la posibilidad de compatibilizar ambas ocupaciones, donde el emprendimiento pueda mutar y adaptarse a diversos escenarios. En este contexto, un aspecto relevante radica en que casi la totalidad de los y las jóvenes entrevistados y entrevistadas subrayan tanto las aspiraciones a futuro de sus emprendimientos como también su permanencia en la actualidad: “sí, sigue en pie, le veo futuro al emprendimiento, quiero verlo crecer un poco más todavía” (Entrevistada 4, microemprendimiento de cosmetología, 14 de agosto de 2020).

A modo de cierre, se buscó vislumbrar las distintas estrategias, sentidos y proyecciones que asumen los emprendimientos desde la mirada de los propios y las propias jóvenes. Por un lado, se encuentran aquellos entrevistados y entrevistadas que perciben la actividad emprendedora como una “ocupación pasajera”, la cual les brinda la posibilidad de generar ingresos económicos, en tanto se espera la llegada de un trabajo con mayor estabilidad en relación de dependencia. Desde esta mirada, los microemprendimientos se presentan como una alternativa momentánea para acceder a un ingreso, aunque la mayor parte de los y las jóvenes expresa que no ve en los emprendimientos –al momento de la entrevista– un ingreso sustentable y previsible. Por otro lado, se encuentran aquellos y aquellas jóvenes que sí visualizan a futuro un crecimiento o permanencia de su actividad emprendedora que, incluso, no restringiría el acceso o la convivencia con un trabajo en relación de dependencia.

Conclusiones

La presente investigación buscó realizar aportes a la problemática del empleo juvenil. Los y las jóvenes se presentan como un sector altamente vulnerable hacia el interior del mercado de trabajo, al ser los más perjudicados en períodos de recesión, tal como el que se experimentó a causa de la pandemia de COVID-19 (Bonelli, Dzembrowski, y Goren, 2021; Sosa, Smith y Romano, 2021).

En relación con los diagnósticos de la problemática de empleo joven, y de acuerdo con lo desarrollado en los hallazgos de investigación, es necesario alejarse de aquellas miradas reduccionistas que comprenden el desempleo juvenil como el resultado de un desajuste entre lo que los y las jóvenes ofertan y lo que el mercado demanda en cuanto a su formación. En este sentido, la problemática de empleo juvenil se complejiza si se comprende que existen límites estructurales de la demanda laboral, la cual deja afuera a un excedente de la población (Salvia, 2013). Desde una mirada estructuralista (Jaramillo Baanante, 2004), se partió de la idea de que la escasez de los puestos de trabajo, en un contexto de bajos niveles de protección social, lleva a los y las jóvenes a iniciar una actividad emprendedora como mecanismo de supervivencia. En efecto, el escenario de la pandemia dejó entrever la vulnerabilidad que enfrenta la población joven y la importancia que asumen los emprendimientos como medidas anticíclicas. Pero se evidencia, al mismo tiempo, su fragilidad en términos de protección social y perdurabilidad.

En el marco de esta problemática, la investigación tuvo por objetivo analizar los diversos sentidos, facilitadores y obstáculos que afrontaron los jóvenes emprendedores y emprendedoras en el Conurbano Sur, durante la pandemia causada de COVID-19. Más específicamente, se indagó sobre los efectos de la COVID-19 en la inserción laboral juvenil. Se examinó el papel que cumplieron en sus actividades emprendedoras la familia, las redes sociales y las políticas estatales implementadas en el ámbito laboral frente a la pandemia. Además, se buscó comprender los sentidos y proyecciones que le atribuyen los jóvenes emprendedores y emprendedoras a su actividad, en función de las particularidades y desafíos que asume el ser emprendedor o emprendedora. En términos metodológicos, se tomó como principal técnica de investigación la entrevista semiestructurada. También se acudió al análisis documental, para describir el contexto de la COVID-19, en el cual se insertan estas actividades emprendedoras.

Entre los hallazgos de la investigación, los entrevistados y entrevistadas perciben mayores dificultades para el acceso y la búsqueda del empleo durante el contexto de pandemia. Los y las jóvenes coinciden, ya sea que estén o no actualmente desempleados o desempleadas, en los desafíos que implica lograr conseguir un trabajo estable en el mercado laboral. En este sentido, la pandemia intensificó las dificultades de ingreso y acercamiento a puestos laborales, lo cual ocasionó que alguno o algunas de ellos y ellas obtengan ingresos solo a partir de sus propias actividades como emprendedores o emprendedoras.

En tiempos de crisis, el emprendedurismo ocupa un rol importante, ante la búsqueda de nuevas opciones y soluciones que mitiguen los impactos de la recesión (Montiel Méndez *et al.*, 2021). Los microemprendimientos se presentan así como una herramienta que permite disminuir los efectos que trae aparejada la pandemia, aunque no están exentos de múltiples tensiones y sentidos que les otorgan los propios y las propias jóvenes.

En este marco, gestionar la incertidumbre aparece como un punto significativo al momento emprender, que se tornó aún más complejo en tiempos de COVID-19. Los entrevistados y entrevistadas debieron sobrellevar diversos obstáculos en un

contexto donde la vida de las personas y las relaciones laborales se vieron modificadas. Desde las voces de los y las jóvenes, emprender en pandemia fue un desafío, en donde afrontaron dificultades vinculadas con la aplicación de protocolos de higiene, la adaptación a las restricciones y las disposiciones propuestas durante el aislamiento social y preventivo, el abastecimiento de insumos, la distribución de sus servicios/productos y el contacto con los clientes y clientas.

Ahora bien, cabe destacar como un hallazgo interesante que las medidas dispuestas por el Estado para lograr sobrellevar los inicios de la COVID-19 significaron también una oportunidad para desarrollar una actividad emprendedora. Más específicamente, las políticas desplegadas por el Estado nacional, como el IFE y el ATP, permitieron paliar la situación económico-laboral de los y las jóvenes, dado que estas ayudas económicas formaron parte de la inversión para la creación o mantenimiento de un conjunto de microemprendimientos.

De esta manera, al momento de emprender no solo hubo obstáculos, sino también algunos facilitadores. Es importante destacar aquí la contención y acompañamiento de la familia de los entrevistados y entrevistadas, al presentarse como un soporte económico y afectivo (Jacinto, Roberti y Martínez, 2022), mediante el cual los y las jóvenes encontraron una razón para animarse a iniciar sus actividades. Asimismo, en los relatos de los entrevistados y entrevistadas, las redes sociales jugaron un papel preponderante, ya que lograron dar difusión a sus emprendimientos y posibilitaron la venta de productos/servicios durante la pandemia. Si bien las diversas plataformas estaban presentes y eran conocidas con anterioridad, cobraron mayor relevancia ante el contexto del aislamiento social y preventivo, al permitir enlazar mercados informales en las regiones del Conurbano, en correspondencia con los resultados alcanzados en otros estudios (Maceira *et al.*, 2020).

Otro hallazgo de la investigación se vinculó con las valoraciones positivas respecto de la actividad emprendedora que señalaron los y las jóvenes. Dichas percepciones hacen referencia a la posibilidad de poder plasmar en los emprendimientos llevados a cabo algo que les gusta, les interesa y/o saben hacer. En este sentido, varios de los entrevistados y entrevistadas hicieron hincapié en la posibilidad de poder utilizar conocimientos y/o experiencias previamente adquiridas. Asimismo, los y las jóvenes señalan la posibilidad de poder manejar sus horarios y su modelo de negocio de forma autónoma e, incluso, destacan la posibilidad de alcanzar su realización personal, al trabajar de lo que les gusta.

Finalmente, se buscó comprender las proyecciones futuras en torno a los emprendimientos que se vincularon a los múltiples sentidos que los y las jóvenes otorgan a su actividad emprendedora. Por un lado, están aquellos entrevistados y entrevistadas que perciben dicha actividad como una ocupación eventual, la cual les brinda la posibilidad de generar un ingreso económico poco sustentable, en tanto se espera la llegada de un trabajo en relación de dependencia que otorgue mayor estabilidad. Por otro lado, están quienes sí visualizan a futuro un crecimiento o permanencia de su actividad emprendedora e, incluso, señalan la posibilidad de conjugar trabajo en dependencia y emprendimiento, si surgiera la oportunidad. Como parte de esta complementariedad, los entrevistados y entrevistadas enfati-

zan cierto gusto e interés por la actividad que realizan, lo cual los lleva a sostener una proyección a futuro.

En última instancia, los emprendimientos se presentan como una respuesta frente a un contexto excepcional, aunque con diversos grados de perdurabilidad: están quienes lo perciben como una opción momentánea –a la espera de una mejora en sus condiciones laborales– y aquellos otros y otras que aspiran a tener un crecimiento de la actividad, que no restringiría el acceso o la convivencia con un empleo en relación de dependencia. Los resultados de la investigación muestran así que la inserción laboral juvenil mediante un trabajo independiente presenta claros problemas. Se trata de problemáticas que son difíciles de sortear, al mismo tiempo que se destacan valoraciones positivas por parte de los propios y propias jóvenes en su tránsito por el emprendedurismo.

Referencias

1. El presente artículo es el resultado de los proyectos de investigación “Dispositivos de apoyo a la inserción laboral juvenil: un abordaje multidimensional de los enfoques, la institucionalidad de los actores locales y sus participantes” (PICT 2020-SERIEA-01458) y “Dispositivos de apoyo a la inserción laboral juvenil” (Convocatoria UNAJ Investiga 2020), financiados por la AGENCIA y SPU, respectivamente. Agradezco la colaboración de Ayelén Muñoz y Matías D’Aquino para la elaboración de este artículo.
2. En el primer trimestre de 2020, el impacto de las restricciones impuestas en el marco de la pandemia de la COVID-19 fueron incipientes en la dinámica del mercado laboral. La tasa de actividad se ubicó en 47,1%, la tasa de empleo en 42,2% y la tasa de desocupación en 10,4%. Con relación al primer trimestre de 2019, estas tasas no presentaron variaciones estadísticamente significativas (EPH-INDEC, 2020).
3. Según a Sosa, Smith y Romano (2021), durante la pandemia los indicadores laborales de los y las jóvenes tuvieron un descenso más acentuado: del total de 3,9 millones de puestos laborales perdidos, 1,3 millones estuvo integrado por jóvenes de entre 18 y 30 años (1° y 2° trimestre de 2020, EPH). Esta situación se vinculó con las condiciones previas de informalidad y precariedad en la que se encontraban los y las jóvenes dentro del mercado de trabajo, y se convirtieron así en el grupo más expuesto ante la crisis (Bonelli, Dzembrowski y Goren, 2021).
4. “Casi un diez por ciento (9,05%) de las empresas adoptaron medidas que atentaban la estabilidad en el empleo (despidos más suspensiones) y del ingreso (descuentos y escalonamiento del pago); porcentaje al que se le suma un 24,1% cuando observamos otra forma de vulneración como la desregulación con suspensiones y disminución salarial” (Delfini *et al.*, 2020: 1).
5. Como explican Pérez y Busso, “más allá del relato del joven emprendedor exitoso, en Argentina se constata que el autoempleo es principalmente una actividad refugio de jóvenes de bajo nivel de instrucción formal, provenientes de hogares de ingresos bajos y medios, que realizan tareas operativas y poco calificadas y con un escaso uso de maquinaria y/o sistemas informatizados” (2020: 85).
6. En relación con este punto, cabe señalar que la Argentina puso en marcha un conjunto de medidas para hacer frente a los impactos económicos y de empleo ocasionados por la COVID-19. Se brindaron ayudas económicas, por medio de tasas preferenciales y garantías para acceder a préstamos de capital de trabajo. Asimismo, entre las políticas más significativas destacan el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), que tuvo una gran cobertura y alcance en sectores que no pudieron acceder a otro tipo de ayuda a los ingresos, y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), orientado tanto a la reducción de las contribuciones patronales como a la subvención de los salarios de los trabajadores de empresas privadas formales.
7. Sostenemos, junto a Gossin (1974) y Mercure (1995), la existencia de una estructura desigual de representaciones futuras que se asocia a las desiguales condiciones de vida y de oportunidades. Desde

esta perspectiva, las proyecciones se constituyen sobre la base de las condiciones objetivas de trabajo, en las que intervienen los recursos subjetivos heredados y adquiridos, además de las oportunidades y limitaciones del contexto, que adquieren especial relevancia en un contexto de pandemia.

Bibliografía

- Aguado, J. M. y Martínez, I. J. (2011). El proceso de mediatización de la telefonía móvil: de la interacción al consumo cultural. *ZER: Revista de Estudios de Comunicación, Komunikazio Ikasketen Aldizkaria*, 11(20), 319-343. <https://ojs.ehu.es/index.php/Zer/article/view/3770/3400>
- Apella, I. y Casanova, L. (2008). Los trabajadores independientes y el sistema de seguridad social. El caso del Gran Buenos Aires. En VV. AA., *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina* (pp. 121-154). Buenos Aires, Argentina: Banco Mundial; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. https://ens9004-inf.d.mendoza.edu.ar/sitio/upload/16_BANCO_MUNDIAL_MINISTERIO_DE_TRABAJO_-_Aportes_a_una_vision_de_la_informalidad_laboral.PDF#page=122
- Arrieta, E.; Castillo, L. y Amillategi, B. (2020). Pandemia, consumo audiovisual y tendencias de futuro en comunicación. *Revista de Comunicación y Salud*, 10(2), 149-183. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7697394>
- Barbetti, P. (2020). Promoción de emprendimientos y autoempleo para jóvenes en políticas y programas de Argentina. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales*, 26(1), 272-286.
- Barbetti, P. (2023). Cuentapropismo juvenil en el Gran Resistencia. Un análisis de los enfoques teóricos orientadores de las políticas públicas que estimulan esta modalidad de trabajo y sus implicancias para la formación. *Propuesta Educativa*, 1(59), 78-90. <https://propuestaeducativa.flasco.org.ar/revista/dossier/cuentapropismo-juvenil-en-el-gran-resistencia-un-analisis-de-los-enfoques-teoricos-orientadores-de-las-politicas-publicas-que-estimulan-esta-modalidad-de-trabajo-y-sus-implicancias-para-la-formacion/>
- Barbetti, P. y Caviglia, A. L. (2009). Inserción ocupacional y prácticas laborales en microemprendimientos juveniles. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, 5, 281-304. https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/60190/Documento_completo.4529.pdf-des.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bekerman, M. y Rikap, C. (2012). Heterogeneidad estructural y microemprendimientos pobres en la Argentina. *Problemas del desarrollo*, 43(169), 121-144. <https://biblat.unam.mx/es/revista/problemas-deldesarrollo/articulo/heterogeneidad-estructural-y-microemprendimientos-pobres-en-la-argentina>
- Bertranou, F. (2007). *Economía informal, trabajadores independientes y cobertura de la Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay*. Santiago de Chile, Chile: OIT.
- Bertranou, F. y Saravia, L. (2009). Trabajadores independientes y la protección social en América Latina: desempeño laboral y cobertura de los programas de pensiones. En F. Bertranou (Coord.), *Trabajadores independientes y protección social en América Latina* (pp. 7-34). Santiago de Chile, Chile: OIT.
- Bonelli, J. M.; Dzembrowski, N. y Goren, N. (2021). Pandemia y mercado de trabajo: los impactos del aspo en los/as ocupados/as de la provincia de buenos aires en el segundo trimestre de 2020. *Laboratorio*, 31, 34-58. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/laboratorio/article/view/7167/6049>
- Busso, M. (Dir.) (2023). *Juventudes, trabajo y pandemia: un análisis de la inserción laboral juvenil en Argentina (2015-2023)*. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/proyectos/py.1117/py.1117.pdf>
- Corujo, B. S. (2017). Autoempleo (y emprendimiento) juvenil: ¿ahuyentar a los jóvenes de los derechos y garantías laborales? *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(1), 151-164. <https://ocupacio.diba.cat/sites/ocupacio.diba.cat/files/54987-106637-3-pb.pdf>
- Delfini, M.; Drolas, A.; Montes Cató, J. y Spinosa, L. (2020). Lidiando con el trabajo. Impacto del COVID19 sobre el trabajo productivo y reproductivo. *Trabajo y sociedad*, 21(35), 1-3. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712020000200005&lng=es&tlng=es.
- Denzin, N. (1970). *The Research Act*. Chicago, Estados Unidos: Aldine.

- Fernández, A. M.; López, M.; Ojám, E. e Imaz, X. (2006). Microemprendimientos de jóvenes en situación de vulnerabilización social: el difícil tránsito hacia la autonomía. *Anuario de investigaciones*, 13, 155-164.
- Glaser, B. y Strauss, A. (2017). *Discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Londres, Reino Unido: Routledge.
- Grossin, W. (1974). *Les temps de la vie quotidienne*. París, Francia: Mouton.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2020). Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC).
- Jacinto, C. (Comp.) (2010). *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes: políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*. Buenos Aires, Argentina: Teseo/IDES.
- Jacinto, C.; Roberti, E. y Martínez, S. (2022). Desigualdades multidimensionales en las trayectorias de jóvenes que egresaron de la Educación Técnica. *Profesorado, Revista De Currículum Y Formación Del Profesorado*, 26(3), 101-124. <https://doi.org/10.30827/profesorado.v26i3.22832>
- Jaramillo Baanante, M. (2004). *Los emprendimientos juveniles en América Latina: ¿Una respuesta ante las dificultades de empleo?* Buenos Aires, Argentina: Red Etis (IIFE-IDES). <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000144355>.
- Maceira, V.; Vázquez, G.; Ariovich, A.; Crojethovic, M. y Jiménez, C. (2020). Pandemia y desigualdad social: los barrios populares del conurbano bonaerense en el aislamiento social preventivo y obligatorio. *Revista Argentina de Salud Pública*, 12, 1-12.
- Marradi, A.; Archenti, N. y Piovani, J. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Argentina: Emecé.
- Mercure, D. (1995). *Les temporalités sociales*. París, Francia: L'Harmattan.
- Montiel Méndez, O.; Novelo, A.; Ávila, E. y Martínez, S. (2021). Tengo que sobrevivir: Relato de vida de tres jóvenes microempresarios bajo COVID-19. *Telos: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 23(1), 67-81. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7720271>
- Muñiz Terra, L. y Roberti, E. (2020). Acceso, uso y apropiación de las TIC para la inclusión socio-laboral en Argentina: propuestas para morigerar las ¿nuevas? desigualdades en tiempos de (pos) pandemia. En W. Uranga (Comp.) *Políticas sociales: estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro* (pp. 57-67). Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Desarrollo Social; CEIL-CONICET; RIPPSO; Paraná, Argentina: FAUATS. https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/6262_-_mds_-_libro_polsoc_-_vol_01_-_web.pdf
- OIT (2020a). Informe técnico. *COVID-19 y el mercado de trabajo en Argentina: El reto de luchar contra la pandemia y su impacto socioeconómico en un tiempo de desafíos económicos serios*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_754620.pdf.
- OIT (2020b). Nota técnica. *El COVID-19 y el mundo del trabajo en Argentina: Impacto y respuestas de política*. <http://www.emcyasociados.com.ar/wp/wp-content/uploads/2020/03/El-COVID-19-y-el-mundo-del-trabajo-en-Argentina-OIT.pdf>
- OIT (2020c). Informe de la encuesta 2020. *Los jóvenes y la COVID-19: Efectos en los empleos, la educación, los derechos y el bienestar mental*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_753054.pdf
- Pérez, P. (2013). Empleabilidad, motivación por trabajar y políticas de empleo para jóvenes en Argentina. *Cuestiones de sociología*, 9, 287-291.
- Pérez, P. y Busso, M. (2020). Jóvenes y emprendedurismo: discursos, políticas y trabajo independiente en la Argentina de Cambiemos. *Pilquen, sección ciencias sociales*, 23(3), 75-88. <http://www.scielo.org.ar/pdf/spilquen/v23n3/v23n3a06.pdf>
- Pérez Islas, J. A. (2006). Trazos para un mapa de la investigación sobre juventud en América Latina. *Papers*, 79, 145-170. 10.5565/rev/papers/v79n0.829
- Rampello, S. (2015). La importancia de los microemprendimientos. *Técnica administrativa*, 14(61). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5672305>
- Roberti, E. (2018). *Políticas de inclusión socio-laboral para jóvenes: Un análisis de las trayectorias de participantes de programas de empleo (Prog. R. Es. Ar y PJMMT) en el Conurbano Bonaerense [Tesis Doctoral]*. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Salvia, A. (2013). *Juventudes, problemas de empleo y riesgos de exclusión social. El actual escenario de crisis mundial en la Argentina*. Berlín, Alemania: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Sepúlveda, L. (2017). Aspiraciones y proyectos de futuro de jóvenes estudiantes secundarios en Chile: el soporte familiar y su influencia en las decisiones educativo-laborales. *EDUR-Educação em Revista*, 33,1-25.

Sosa, M.; Smith, I. y Romano, D. (2021). Desempleo juvenil y políticas sociales. Los desafíos de la política pública para un problema estructural agravado por la pandemia. *Centro de Estudios Metropolitanos (CEM)*, 37.

Tueros, M. (2007). *Potencial emprendedor juvenil en la región y sus políticas e instrumentos de promoción*. Lima, Perú: OIT.

Recibido: 14/05/2024. Aceptado: 02/08/2024.

María Eugenia Roberti, "Los claroscuros de los microemprendimientos juveniles en tiempos de pandemia. Entre los sentidos, las redes de apoyo y las políticas de promoción al empleo". *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 29, número 49, enero-junio 2025, pp. 173-196.

temas Y debates

temas y debates

reseñas bibliographic reviews

Reseña de *La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en el contexto de pandemia*, de Flavia Freidenberg (Coord.)

Review of The Resilience of Democracies: Elections and Politics in the Context of a Pandemic, by Flavia Freidenberg (Coord.)

Claudio Germán Beber - pp. 201-209

Reseña de *Dictadura. Significados y usos de un concepto fundamental*, de Cecilia Lesgart (Ed.)

Review of Dictatorship. Meanings and Uses of a Fundamental Concept, by Cecilia Lesgart (Ed.)

Grecia Cordero García - pp. 211-214

Reseña de *¿La Libertad Avanza? El ascenso de Milei y la derecha radical en Argentina*, de G. Pereyra Doval, S. Castro Rojas, J. B. Lucca, E. Iglesias y G. Souroujon

Review of ¿La Libertad Avanza? The Rise of Milei and the Radical Right in Argentina, by G. Pereyra Doval, S. Castro Rojas, J. B. Lucca, E. Iglesias and G. Souroujon

Mariana Berdondini - pp. 217-225

temas y debates

Reseña de *La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en el contexto de pandemia*

Flavia Freidenberg (Coord.)

Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D. F., México, 2024 (451 pp.)

Claudio Germán Beber

Docente de la Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina. Forma parte del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, México.

E-mail: german.beber@uner.edu.ar

La crisis sanitaria por COVID-19 supuso un desafío sin precedentes para las democracias globales (IDEA, 2023), que debieron adaptar sus prácticas electorales y responder a crisis sistémicas. En este contexto, la obra *La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en el contexto de pandemia*, coordinada por Flavia Freidenberg (Argentina y España), analiza cómo las instituciones, actores y ciudadanía enfrentaron esta crisis.

La obra presenta un riguroso análisis comparativo de los procesos electorales en 13 países de América Latina durante 2020-2022, período marcado por la pandemia. Los capítulos examinan las respuestas de autoridades electorales, partidos políticos y ciudadanía ante la crisis sanitaria. Ofrecen una mirada necesaria y crítica sobre la realización de elecciones en condiciones excepcionales.

Las investigaciones se estructuran sobre tres dimensiones fundamentales: la gobernanza electoral, que examina la capacidad adaptativa de las autoridades electorales para organizar comicios en un contexto de crisis; la competencia política, que analiza las estrategias de organización y adaptación de los partidos políticos frente a la incertidumbre propia de este período; y la participación ciudadana, que estudia las dinámicas de involucramiento electoral de la ciudadanía en medio de las restricciones sanitarias. Al explorar las estrategias implementadas para preservar la democracia y, al mismo tiempo, garantizar la salud pública, la obra propone el concepto de “resiliencia democrática” como una forma de estudiar las capacidades de los sistemas políticos de la región para hacer frente a posibles eventos críticos.

El libro está dividido en cuatro partes. La primera de ellas, que lleva por título “El Contexto”, está compuesta por tres capítulos que analizan el contexto general de la pandemia, su impacto en la región y las estrategias implementadas para enfrentar los desafíos políticos que supuso la crisis sanitaria. En el primero de ellos, denominado “Elecciones demoradas por la pandemia de COVID-19 en América Latina. Las rutas jurídicas que lo hicieron posible”, Guadalupe Salmorán Villar

(México) realiza un análisis comparado de las decisiones de suspender o posponer la celebración de elecciones. Examina detalladamente tanto la legitimidad como la constitucionalidad de estas medidas a través del estudio de ocho casos nacionales (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay). En su trabajo, Salmorán Villar argumenta que, si bien la protección de la salud pública justificó los aplazamientos, la ausencia de reglas claras para enfrentar crisis y la necesidad de tomar decisiones *ad hoc* frente a este tipo de situaciones puede fragilizar las democracias de la región. Su análisis revela que los países de la región lograron equilibrar la protección sanitaria con los derechos políticos a través de diferentes mecanismos: reformas constitucionales, leyes especiales y resoluciones administrativas, siempre respetando los períodos constitucionales de los cargos electos. De ello se desprende la necesidad de incorporar en los sistemas normativos de la región reglas de juego específicas que permitan enfrentar situaciones extraordinarias y garantizar, de esta manera, la continuidad democrática, incluso en contextos de crisis.

En el capítulo “Pandemia, democracia y elecciones en América Latina: explorando los efectos del COVID-19 en la participación electoral en 18 países de la región”, Camilo Saavedra Herrera (México) realiza un análisis sistemático del impacto de la pandemia en la participación electoral. A través de un estudio comparativo que abarca 25 elecciones nacionales realizadas durante la crisis sanitaria, el autor demuestra que la participación electoral experimentó una reducción moderada, pasando de un promedio histórico de 69,72% a 64,52% durante la pandemia. De manera muy atinada, Saavedra Herrera argumenta, por un lado, que, aunque resulte significativo, este descenso fue menos pronunciado que el efecto de otros factores institucionales, como la obligatoriedad del voto. Por otro lado, señala que las democracias latinoamericanas demostraron una notable capacidad de adaptación: a pesar de que la región experimentó tasas de contagio y mortalidad superiores al promedio global y que implementó medidas de restricción más severas, los sistemas electorales lograron mantener su funcionamiento mediante ajustes que permitieron equilibrar la protección sanitaria con el ejercicio del derecho al voto. Esta resiliencia institucional colabora en la explicación de por qué la disminución en la participación, aunque real, no llegó a niveles que pudieran comprometer la legitimidad de los procesos electorales realizados durante la pandemia.

En el último capítulo de esta primera parte, titulado “COVID-19 y las elecciones en América Latina: el impacto de los procesos electorales en el número de casos registrados”, Cristhian Jaramillo (Perú) aborda una cuestión fundamental para comprender la toma de decisiones durante la pandemia: ¿las jornadas electorales realmente incrementaron el riesgo de contagio? A través de un riguroso análisis estadístico que compara los casos de COVID-19 treinta días antes y después de las elecciones en 14 países de la región, el autor llega a conclusiones contraintuitivas: no existe evidencia estadística que demuestre un incremento significativo general en los contagios tras los procesos electorales. Si bien encuentra resultados heterogéneos (con algunos países como Brasil, Uruguay, El Salvador, México y República Dominicana, mostrando variaciones), la tendencia general cuestiona —en línea

con los capítulos anteriores—la justificación sanitaria empleada para postergar los comicios. La evidencia empírica sugiere que, con los protocolos apropiados, las democracias pueden mantener sus procesos electorales incluso en contextos complejos, lo que refuerza la importancia de contar con reglas de juego claras que permitan garantizar la continuidad democrática y la protección de la salud pública, y así evitar que las crisis sean utilizadas como pretexto para debilitar los sistemas políticos.

La segunda parte del libro lleva por nombre “Organización de elecciones: dilemas, aprendizajes y retos en tiempos de pandemia” y reúne tres capítulos más. En ellos se reconstruyen los desafíos que enfrentaron las autoridades encargadas de la organización y ejecución de los procesos electorales y se analizan protocolos y medidas diseñadas para garantizar la protección de la salud durante las elecciones.

El primer capítulo que integra esta sección lleva por nombre “Organización electoral en tiempos de pandemia en América Latina”, y fue escrito por Kevin Casas Zamora (Costa Rica) y Miguel Ángel Lara Otaola (México). En él, los autores ofrecen una valiosa sistematización de las condiciones necesarias para organizar elecciones con integridad durante una crisis sanitaria, a la vez que evidencian la notable capacidad de adaptación e innovación de las democracias de la región. En su análisis, los autores advierten dos tipos principales de adaptación: las disposiciones electorales especiales (como el voto temprano, postal, por delegado y móvil) y el rediseño del voto presencial, y documentan cómo los organismos electorales diseñaron e implementaron medidas de control sanitario, materiales especializados y adecuaciones logísticas. Si bien su investigación revela un importante rezago de América Latina en la implementación de mecanismos alternativos de votación en comparación con otras regiones, también demuestra la extraordinaria capacidad de innovación de los órganos electorales, que lograron mantener la integridad de los procesos incluso en condiciones extremadamente adversas. El análisis comparativo de la región con otras partes del mundo les permite identificar ocho lecciones clave para futuras crisis, destacando, por ejemplo, la importancia de escuchar a especialistas sanitarios, considerar el ciclo electoral completo, adaptar sin limitar principios democráticos y buscar consensos amplios. Su análisis concluye que, lejos de ser un obstáculo insalvable, la pandemia evidenció la resiliencia de las instituciones electorales latinoamericanas y la necesidad de mantener el espíritu innovador para mejorar la capacidad de los sistemas políticos de la región para enfrentar futuras emergencias.

En el capítulo escrito por Roberto Heycher Cardiel Soto (México), denominado “Las estrategias de capacitación electoral en América Latina durante la pandemia de COVID-19: una mirada comparada”, se presenta un minucioso análisis del modo en que los organismos electorales de la región adaptaron sus procesos de capacitación durante la crisis sanitaria. A través de un estudio comparativo de 13 países latinoamericanos entre los años 2020 y 2021, el autor demuestra que, contrario a lo esperado, no hubo diferencias sustanciales en las estrategias de capacitación, sino que las principales divergencias se manifestaron entre regímenes democráticos y no democráticos. Los sistemas más democráticos mostraron una mayor

resiliencia y capacidad adaptativa, con una implementación exitosa de modalidades híbridas de capacitación y protocolos sanitarios estandarizados, mientras que países como Nicaragua y Venezuela evidenciaron deficiencias significativas, tanto en sus procesos formativos como en el cumplimiento de medidas sanitarias. Cardiel Soto señala el rol decisivo que jugó la institucionalización democrática en estos procesos: mientras los organismos electorales de sistemas democráticos consolidados pudieron adaptar con rapidez sus procesos para mantener su legitimidad, los países con menor calidad democrática mostraron serias deficiencias que se reflejaron en bajos niveles de participación electoral. Esta investigación contribuye significativamente a la comprensión de cómo las instituciones democráticas respondieron ante la crisis sanitaria, y demuestran empíricamente que la fortaleza institucional preexistente fue crucial para mantener la integridad de los procesos electorales.

En el último aporte de esta sección, denominado “Digitalización y pandemia. Oportunidades y obstáculos en la incorporación de tecnologías en los procesos electorales”, Alejandro Tullio (Argentina) presenta un análisis exhaustivo sobre cómo la pandemia actuó como un importante catalizador para la implementación de soluciones tecnológicas en la administración electoral latinoamericana. A través de un detallado estudio comparativo, el autor permite advertir que la mayoría de las innovaciones tecnológicas adoptadas durante la crisis sanitaria no fueron improvisaciones, sino la aceleración de proyectos que ya estaban en desarrollo o fase de prueba. Para dar estas discusiones, su análisis abarca desde las adaptaciones en la gestión interna de los organismos electorales hasta la incorporación de tecnologías en aspectos decisivos como el registro de electores, la capacitación electoral y la transmisión de resultados. Su análisis permite poner el foco sobre los desafíos: si bien la digitalización electoral avanzó de manera significativa durante la pandemia, este proceso enfrentó importantes desafíos estructurales en la región, como la brecha digital y la necesidad de garantizar la ciberseguridad. Aun así, estas experiencias han dejado lecciones valiosas sobre la importancia de desarrollar marcos normativos claros, garantizar la auditabilidad de los sistemas y mantener un equilibrio entre innovación tecnológica y confianza pública en los procesos electorales. Su investigación representa un importante aporte para la comprensión de cómo la tecnología puede fortalecer los procesos democráticos, siempre que su implementación se realice de manera gradual, consensuada y con las medidas de seguridad necesarias.

La tercera parte del libro, que lleva por título “Competencia partidista en tiempos de pandemia”, explora las reconfiguraciones en los rituales y tradiciones que ya eran familiares para partidos políticos y candidaturas en épocas de campañas electorales y que, por causa de la pandemia, se modificaron. Con ese objetivo, en el capítulo “Pandemia y adaptación en los mecanismos de selección de candidaturas en los partidos latinoamericanos”, Gerardo Scherlis (Argentina) y Danilo Degiusti (Argentina) analizan los siete países que realizaron procesos de selección de candidaturas para cargos nacionales durante el período de tiempo establecido en la obra (Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Perú).

Su investigación examina cómo los sistemas democráticos respondieron al desafío de mantener los mecanismos democráticos de selección en el contexto de la emergencia sanitaria, e identifican tres tipos de respuestas: países que intentaron innovar con nuevas tecnologías (como El Salvador y Ecuador); países que mantuvieron sus procesos tradicionales con adaptaciones menores (como Argentina, Chile, Honduras y México); y un caso excepcional donde se restringió la participación con la utilización de la pandemia como justificación (Perú). El estudio revela que, contrario a los temores iniciales sobre un posible deterioro democrático, la mayoría de los países logró mantener sus procesos internos y respetar los derechos políticos de la militancia, especialmente en aquellos casos donde existía una fuerte regulación estatal y supervisión de autoridades electorales. Sin embargo, los intentos de innovación, como el voto electrónico o las convenciones virtuales, tuvieron resultados limitados y en algunos casos problemáticos en términos de transparencia y participación.

En el capítulo titulado “Las tendencias políticas en los comicios presidenciales del ciclo de la pandemia en América Latina”, Salvador Romero Ballivián (Bolivia) ofrece un análisis de 11 procesos electorales presidenciales celebrados entre los años 2020 y 2023 (República Dominicana, Bolivia, Ecuador, Perú, Nicaragua, Honduras, Chile, Costa Rica, Colombia, Brasil y Paraguay). A partir de la investigación comparada, el autor identifica muy acertadamente ocho tendencias políticas principales que caracterizaron este ciclo electoral, y advierte tanto patrones comunes como divergencias significativas entre los casos (sin perder de vista las especificidades nacionales): la disminución de la participación; las dificultades del oficialismo para defender su balance ante el electorado; la predominancia de la alternancia (sea hacia la izquierda o en favor de candidatos ajenos al sistema); los altos niveles de indecisión del electorado; la consolidación de nuevas agendas en el campo político; el agravamiento de la polarización; la consolidación de las redes sociales como espacio de campaña y un cuestionamiento de alcances inéditos a la institucionalidad electoral. Además, entre los hallazgos más relevantes del análisis, se destaca el sistemático fracaso del oficialismo (con las excepciones de Paraguay y Nicaragua), el giro pendular hacia la izquierda en varios países, y el éxito de candidatos *outsiders* que capitalizaron el descontento social. En sus conclusiones, Romero Ballivián propone de una manera muy interesante que, en realidad, la pandemia actuó como un catalizador que aceleró y profundizó tendencias preexistentes en la región, tales como el descontento con las instituciones democráticas y el desgaste de los sistemas tradicionales de partidos.

Juan Pablo Milanese (Argentina), en su capítulo “¿Malos perdedores? Configuraciones causales que explican la negación de la derrota electoral en las elecciones presidenciales en América Latina”, analiza comparativamente los factores que llevaron al cuestionamiento –o no– de resultados electorales durante la pandemia en 14 procesos en 9 países de la región. A partir de la utilización de la metodología de *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), el autor identifica dos trayectorias causales que explican el cuestionamiento de resultados: una vinculada a la existencia de regímenes no democráticos (como el caso de Nicaragua) y otra asociada

a la combinación de brechas electorales estrechas y altos niveles de polarización política (como los casos de Ecuador y Perú). Sin embargo, el hallazgo más significativo se encuentra en la explicación de la aceptación de resultados, donde identifica como condiciones necesarias la existencia de alternancia y brechas electorales amplias entre los contendientes. El estudio muestra que, contrario a lo planteado por parte de la literatura, la combinación de alternancia y diferencias significativas entre candidaturas puede contribuir a la aceptación de resultados, incluso en contextos de alta polarización política. El trabajo destaca por su rigurosa aplicación metodológica y su capacidad de identificar patrones causales complejos, aunque – vale decir– sus resultados no pueden generalizarse más allá del período analizado.

La cuarta parte de la obra lleva por título “Ciudadanía” y los capítulos que la componen exploran el involucramiento, las reacciones y los mecanismos adaptativos de la ciudadanía a las elecciones en el contexto de pandemia. En el primer capítulo de esta sección, denominado “La resiliencia en la observación electoral internacional. Otro aprendizaje de la pandemia”, Cecilia Aida Hernández Cruz (México), Gabriela Montelongo Reyes (México) y David Martínez Roldán (México) analizan cómo se adaptó la observación electoral internacional durante la pandemia en América Latina. A partir del análisis comparado de 37 informes de observación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 23 procesos electorales realizados entre los años 2020 y 2023, el trabajo examina dos dimensiones fundamentales: las modificaciones metodológicas implementadas para incorporar modalidades híbridas de observación y la evaluación que la OEA realizó sobre la organización de elecciones en pandemia. Sus hallazgos indican que, si bien se incorporó un formato virtual de observación, la modalidad presencial continuó siendo predominante y las innovaciones tecnológicas fueron complementarias antes que sustitutivas. El estudio identifica, además, 8 dimensiones de análisis en la evaluación de los procesos electorales, y destaca que una gran mayoría de las acciones implementadas por las autoridades electorales fueron calificadas como positivas. Los hallazgos muestran que cada país adaptó las medidas según su contexto específico, en lugar de seguir una evolución lineal de las prácticas implementadas. Este estudio comparado constituye una contribución significativa para la comprensión de la capacidad de resiliencia e innovación de las instituciones democráticas durante la pandemia, siendo la observación electoral una de las áreas que mostró mayor capacidad de adaptación, aunque sin transformar sustancialmente sus prácticas tradicionales.

Ericka López Sánchez (México), en su capítulo “Los protocolos para el voto trans en América Latina”, analiza de manera comparativa los cuatro protocolos existentes en la región (México, Chile, Colombia y Perú) que buscan garantizar el derecho al voto de las personas trans. La investigación examina cuidadosamente tanto las condiciones jurídicas, político-electorales y sociales que llevaron a su creación, así como su estructura, contenido y alcances. La autora advierte que estos protocolos surgieron principalmente por la demanda de organizaciones y activistas trans, no por iniciativa de las autoridades electorales y que, además, tres de ellos fueron elaborados durante la pandemia. Los hallazgos indican que el

protocolo más completo es el de Perú, seguido por Colombia, México y Chile. El protocolo peruano es el único que contempla ruta de denuncia, formato de queja y actualizaciones posteriores. No obstante, Sánchez López logra identificar deudas pendientes, como la necesidad de mejorar la difusión de los protocolos, incorporar personas trans en la capacitación y observación electoral, elaborar informes conjuntos y establecer cuotas laborales trans en los organismos electorales. Este estudio comparado resulta particularmente relevante porque pone de manifiesto cómo las estructuras electorales –diseñadas, de acuerdo con la autora, desde una perspectiva cis-sexista– han debido adaptarse para garantizar los derechos político-electorales de las personas trans, aunque, como en muchos otros aspectos de la comunidad, aún queda mucho camino por recorrer.

En el capítulo “Acciones y estrategias para la atención y prevención de la violencia política contra las mujeres en razón de género en espacios digitales”, Georgina de la Fuente (México) aborda un fenómeno crucial para comprender la transformación de la política latinoamericana durante la pandemia: la violencia política contra las mujeres en razón de género (VPG) en espacios digitales. El estudio analiza cómo la migración forzada de las actividades políticas hacia entornos virtuales, especialmente las campañas electorales, intensificó los patrones de violencia contra las mujeres en estos espacios durante los años 2020 y 2021. A través de un análisis sistemático de las respuestas institucionales ante esta problemática, la autora clasifica las estrategias implementadas en cuatro dimensiones principales: acciones normativas, observatorios y ejercicios de monitoreo, estrategias de capacitación y comunicación, y acciones empresariales. Esta clasificación permite comprender la diversidad de aproximaciones que las democracias latinoamericanas han adoptado para enfrentar la VPG digital, y advierte cómo los organismos electorales, las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos han desarrollado respuestas con distintos grados de profundidad y éxito. La heterogeneidad en las respuestas refleja tanto la complejidad del fenómeno como las diferentes capacidades institucionales en la región. Este análisis representa una contribución necesaria a la literatura sobre la transformación digital de la política latinoamericana al demostrar cómo la pandemia no solo aceleró la virtualización de las actividades políticas, sino que también expuso y exacerbó las desigualdades de género preexistentes. Se explicita así una paradoja democrática: mientras las instituciones electorales demostraron capacidad de adaptación y resiliencia ante los desafíos de la pandemia, los marcos normativos y las medidas de protección resultaron insuficientes para prevenir y atender la violencia digital contra las mujeres en política.

La obra cierra con una serie de conclusiones comparadas que se sistematizan en el capítulo “Flexibilidad e innovación normativa, uso de tecnologías y estrategias de cooperación: las claves latinoamericanas para la resiliencia democrática” a cargo de Karolina Gilas (Polonia y México). El artículo de Gilas analiza cómo las democracias latinoamericanas mostraron resiliencia institucional durante la pandemia. El estudio identifica cinco dimensiones clave de adaptación: flexibilidad legal, innovación normativa, uso de tecnologías, colaboración intersectorial y

cooperación internacional. Si bien las instituciones demostraron capacidad adaptativa, Gilas señala que aún persisten desafíos estructurales como la desigualdad tecnológica, la desinformación y la erosión de la confianza ciudadana.

Al analizar la gestión de la pandemia en trece países latinoamericanos que realizaron elecciones durante este período, la obra demuestra la resiliencia de los sistemas democráticos, aunque con matices complejos. El estudio, basado en la comparación de gobernanza electoral, competencia política y participación ciudadana, identifica siete hallazgos clave: 1) la autonomía y profesionalización de los organismos electorales fue crucial para una mejor gobernanza; 2) los países adoptaron diferentes soluciones jurídicas según su fortaleza institucional; 3) la participación electoral disminuyó levemente; 4) se implementó capacitación híbrida para equilibrar salud y participación democrática; 5) los partidos políticos no innovaron significativamente en sus procesos internos; 6) grupos históricamente excluidos lograron nuevos derechos electorales; y 7) la observación electoral demostró notable capacidad de adaptación.

La obra que aquí se reseña está atravesada por un fuerte compromiso con la democracia de la región. Se suma así a una larga lista de publicaciones e insumos estratégicos elaborados por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina que buscan contribuir al conocimiento comparado, la difusión de las buenas prácticas democráticas y la generación de sinergias entre la academia, la sociedad civil, las autoridades electorales y los actores políticos. *La capacidad de resiliencia de las democracias...* contradice los pronósticos pesimistas y demuestra, mediante evidencia empírica, que las democracias latinoamericanas mostraron una sorprendente capacidad de adaptación durante la pandemia.

Esta obra se posiciona como un insumo de consulta obligatoria, dentro del campo de la ciencia política latinoamericana, para un análisis de las dinámicas democráticas contemporáneas en la región. Sus aportes permiten comprender las fortalezas y debilidades de nuestros sistemas políticos y arrojan luz sobre las capacidades existentes para la innovación institucional. Las investigaciones que componen el libro configuran una base sólida y necesaria para futuros estudios sobre las democracias latinoamericanas, aportan valiosas lecciones para fortalecer los sistemas políticos ante futuras crisis y marcan una agenda de investigación pendiente sobre la que resulta necesario poner el foco en el corto y mediano plazo.

Como un ecosistema que se adapta para sobrevivir ante condiciones adversas, las democracias de la región no solo resistieron la tormenta pandémica, sino que encontraron formas innovadoras para echar raíces, resistir y florecer, y desarrollaron nuevas capacidades y fortalezas para ello. Sin embargo, al igual que un ecosistema en recuperación, los desafíos persisten y requieren la atención continua de quienes hacen ciencia política. La propuesta que coordina Freidenberg no solo documenta un momento histórico crucial para las democracias de la región, sino que también oficia como un recordatorio de que la resiliencia democrática no es una meta de llegada, sino un proceso continuo de adaptación, aprendizaje y renovación.

Bibliografía

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2023. Elections during Emergencies and Crises. Lessons for Electoral Integrity from the COVID-19 Pandemic. DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2023.24>.

Claudio Germán Beber, "Reseña de *La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en el contexto de pandemia*, de Flavia Freidenberg (Coord.)". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 29, número 49, enero-junio 2025, pp. 201-209.

**temas
y debates**

Reseña de *Dictadura. Significados y usos de un concepto fundamental*

Cecilia Lesgart (Ed.)

CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2024 (Libro digital, 290 pp.)

Grecia Cordero García

Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de México y miembro del Centro de Estudios Políticos.

E-mail: greciacordero@politicas.unam.mx

Para los interesados e interesadas en teoría política que buscan tanto acercarse como profundizar en el estudio de uno de los conceptos “malditos” en las ciencias sociales, el reciente libro digital editado por CLACSO (2024) y coordinado por Cecilia Lesgart, titulado *Dictadura. Significados y usos de un concepto fundamental*, resulta una referencia imprescindible para pensar el concepto de “dictadura” desde la actualidad, a la luz de su historia, y de las categorías conceptuales que lo rodean (autoritarismo, golpe de Estado, cesarismo, bonapartismo y, desde luego, democracia). Si bien se retoman algunos casos emblemáticos e históricos de América Latina, tales como los de Paraguay, México y Argentina, al ser un libro de teoría política, constituye una invitación al análisis conceptual de la dictadura, independientemente de las fronteras geográficas en las que se circunscriben los textos.

El libro consta de 12 capítulos, escritos por académicos e investigadores de diversas universidades de Argentina y del mundo, distribuidos en cuatro ejes temáticos: 1) contemporaneidad de los clásicos y los orígenes de un concepto; 2) radicalización de la política e impertinencia de los conceptos compuestos; 3) ejercicio opresivo del poder personal e institucional: casos y conceptos; y 4) futuros pasados de un concepto político fundamental. No obstante, luego de leer el libro, puedo decir que, si tuviera que leerlo por primera vez, comenzaría a hacerlo casi por el final, es decir, desde el capítulo de Sabrina Morán, titulado “Usos (in)actuales del concepto de dictadura. Consideraciones sobre el neologismo infectadura en el contexto de la pandemia de COVID-19”, ya que si hubo un término que se hizo presente en esta coyuntura, debido a la pandemia, fue precisamente el de “dictadura”. De ahí el pretexto y la pertinencia de reflexionar en torno a un concepto fundamental que parecía quedar en el pasado y que sin embargo reaparece de manera espectral entre nosotros.

Es como si, en palabras introductorias de Luciano Noretto, el concepto se resistiera a la “museificación” como fenómeno político supuestamente ya superado por

la encomiable consolidación de la democracia liberal. En este sentido, estoy de acuerdo, nuevamente, con Sabrina Morán cuando señala que el retorno al uso del concepto de dictadura, aun con sus neologismos, “nos permite pensar que quizás sea allí, entre lo viejo que no termina de morir y lo nuevo que no termina de nacer, donde podemos encontrar las claves de intelección del presente” (2024: 251).

En ese sentido, el capítulo erudito de Gabriela Rodríguez Rial, titulado “La dictadura y la libertad republicana”, explica el origen histórico de este “concepto político ilegítimo”, cuya connotación axiológica negativa viene desde la polémica entre el aura republicana de la dictadura romana y su desmitificación, a través de su asociación con la tiranía griega y, por ende, enemiga de la libertad republicana. De acuerdo con Rodríguez Rial, la dictadura dotada de un sentido positivo como órgano institucional y constitucional del régimen republicano, cuya característica es una magistratura unipersonal con ejecutivas absolutas durante un corto tiempo, se desplaza semánticamente hacia su sentido negativo a través del pensamiento tanto de Dionisio de Halicarnaso como de Apiano de Alejandría. Desde entonces, el lazo entre república y poder personal se proyecta en la asimilación de dictadura con tiranía, esto es: un poder personal, discrecional, arbitrario, violento y supremo. He aquí el significado de la relación entre dictadura y autocracia modernas, y otros conceptos como “personalismo” “cesarismo” y “bonapartismo”, “conceptos malditos” e “ilegítimos” que Eduardo Rinesi explica y diferencia muy bien a través de su historia conceptual.

El libro nos advierte, además, sobre la importancia de no “purificar” la democracia de sus males intrínsecos, ni dotar de “aura” ideológica a la dictadura, familiarizándose con la tesis schmittiana que establece que dictadura y democracia no son opuestos. Cesarismo/autocracia y democracia no son opuestos, y esa es su aporía. Ello es algo que se observa muy bien en los capítulos consecutivos. Ya desde el título del capítulo, “Democracia y autocracia: el ejercicio del poder político en Robert Michels. Notas para pensar el presente”, se sostiene que la idealización de una democracia puramente democrática se esfuma, y aunque toman distancia de la teoría elitista de Michels, Cecilia Lesgart y Mariana Berdondini nos ofrecen un análisis importante para comprender la dualidad y la tensión entre democracia y aristocracia: “democracia aristocrática” y “aristocracia democrática”. Sobre todo, a partir del advenimiento de la moderna democracia de masas, donde “democracia, organización y oligarquía”, explicitan las autoras, constituyen un sólido trípode que explica la concentración y la personalización del poder político. En este sentido, el cesarismo puede reclamar el nombre de democracia.

Más adelante, en el capítulo “Autoritarismo: un término para reconceptualizar al franquismo”, Cecilia Lesgart, a través de una lectura e interpretación de Juan Linz, nos muestra cómo la dicotomía entre autoritarismo y democracia se desdibuja para tratar de comprender el carácter complejo del régimen autoritario, más allá de la figura del caudillo. En suma, se trata de: “nombrar regímenes mixtos en los que conviven instituciones y comportamientos autoritarios con prácticas democráticas, o para hablar de las formas imperfectas en que se irradia la democracia” (142), constituyéndose en una definición que se aparta de quienes consideran los

regímenes autoritarios como formas imperfectas de algún otro sistema. Lesgart nos advierte que el autoritarismo no es un totalitarismo ni una democracia, y tampoco transita hacia alguna de estas formas políticas ni constituye una distorsión o un intento fracasado por construir un régimen por distintas causas (ineficiencia administrativa, subdesarrollo económico, presiones externas). Asimismo, desiste de otros conceptos antiguos reactualizados sincrónicamente para nombrar el ejercicio represivo y personalizado del poder político como “dictadura” (aunque en el caso de México se hablara de “dictadura perfecta” del PRI, término que se aborda en el capítulo de Concepción Delgado Parra, así como en el análisis que presenta Lorena Soler acerca del stonismo y el Partido Colorado en Paraguay).

El hilo conductor del libro, bajo la tesis de que dictadura y democracia no son opuestos; cesarismo/autocracia y democracia no son contrarios, es una aseveración que observaremos analíticamente en el capítulo “Sobre la dictadura del proletariado” escrito por Esteban Domínguez y Lucía Vinuesa, en donde, a mi parecer, se aportan elementos para comprender la dictadura comisarial temporal o de transición a la verdadera democracia, y aquí, considero, se halla la respuesta a la pregunta que se plantea en su capítulo. En efecto, coincido en que el nombre de dictadura resulta inoportuno y poco conveniente para producir ese pasaje. Sin embargo, a diferencia de sus autores, creo que deben considerarse los fines, y no los medios revolucionarios. El objetivo del socialismo marxista, en este sentido, era la toma del Estado que transita hacia un no-Estado como dominación burguesa y del capital. En suma, la dictadura del proletariado es solo un medio para prescindir de la propia dictadura y del Estado para así acabar con la dominación y la explotación de unos hombres sobre otros, mientras que para el fascismo la dictadura es un fin en sí mismo que exige la creencia ferviente en el poder supremo del Estado, sin tocar la estructura del capital. Al respecto, me parece necesaria la aportación de Ricardo Lalieff Ilieff en su capítulo “Ernst Fraenkel: el Estado dual y el concepto schmittiano de dictadura” donde nos señala, a través de Fraenkel, que el Leviatán nazi respondió a una nueva fase del capitalismo atravesada por la dimensión monopólica, precisando que no se trata de un Estado único, sino un Estado dual, con arbitrariedad en lo político y ratio, racionalidad, en lo económico.

En relación con lo expuesto anteriormente, me parece de gran relevancia el capítulo de Gastón Souroujon, titulado “La democracia totalitaria. Las mil y una historias de un concepto”, donde nos invita a pensar en la importancia de una distinción entre izquierdas y derechas, inclusive en el totalitarismo. Ello constituye una preocupación no menor en un tiempo donde se pretende borrar de un plumazo las diferencias y englobar todo en un solo concepto, acto que resulta en una pérdida de los matices, los fines y las intenciones necesarios para la comprensión de la realidad social y política de nuestro tiempo. Tal y como ocurre hoy con el concepto de populismo, donde, me parece, queremos englobar actores y movimientos sociales que se asemejan porque pueden compartir medios estratégicos como el discurso, sin embargo, jamás los fines. En ese sentido, el capítulo de Julián Melo y Javier Franzé, titulado “¿Una totalidad no autoritaria? Demos, comunidad política y pluralismo”, advierte, en una oportuna reflexión teórico-filosófica sobre el populismo,

los matices y contradicciones que existen entre pluralismo y democracia. Luego de críticas peyorativas al concepto, como la de Jean-Werner Müller, que dan por sentado que el populismo es antipluralista y antidemocrático, se responde que: “No se trata de contraponer un paraíso (pluralista) a un infierno (autoritario) como si fuesen campos prístinos y preclaros para quienes teorizamos. Se trata de explorar distancias entre lógicas que a veces se acercan *porque tienen rasgos en común, aunque no los tramiten de igual modo*” (279). Lo que nos recuerda (aunque no esté presente en el libro) la premisa de Norberto Bobbio acerca de que el conflicto de valores es más fuerte que aquel relacionado con los métodos compartidos entre izquierdas y derechas, en donde pueden distinguirse una y otra a pesar de que se anuncie una época de fin de las ideologías.

En suma, los lectores y lectoras de *Dictadura. Significados y usos de un concepto fundamental* se encontrarán con un abordaje conceptual rico en las aporías de la democracia donde se entretujan otros tantos conceptos como el del populismo contemporáneo. Se enriquece así el panorama conceptual urgente y necesario para el análisis político, de cara al surgimiento de otras categorías, tales como “golpe blando”, “*lawfare*” y “guerra jurídica”, que, aunque no se ocupa de ellas este libro, emergen en el léxico político y requieren de la revisión cuidadosa de su uso. De allí, la importancia de revisar y comprender, en primera instancia, lo que significa dictadura, su trayectoria conceptual y sus usos históricos. Por esta razón, el libro es en sí mismo una invitación a su lectura y discusión, constituye un referente actual, independientemente de las coordenadas geográficas donde nos encontremos, en tanto nos ocupemos de la misma tarea intelectual del presente.

temas Y debates

temas y debates

Reseña de *¿La Libertad Avanza? El ascenso de Milei y la derecha radical en Argentina*

Gisela Pereyra Doval, Sebastián Castro Rojas, Juan Bautista Lucca, Esteban Iglesias y Gastón Souroujon

Prometeo, Buenos Aires, Argentina, 2024 (167 pp.)

Mariana Berdondini

docente e investigadora en el Centro de Estudios Comparados y en Centro de Estudios de Teoría Política y Social de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

E-mail: mariana.berdondini@fcpolit.unr.edu.ar

El libro de Gisela Pereyra Doval, Sebastián Castro Rojas, Juan Bautista Lucca, Esteban Iglesias y Gastón Souroujon, titulado *¿La Libertad Avanza? El ascenso de Milei y la derecha radical en Argentina*, es una obra neurálgica para inscribir el ascenso de la derecha radical en Argentina y el primer año del gobierno de Javier Milei. Esto, que parece evidente, tiene otro eje menos explícito, mas no por ello menos relevante, que es la pregunta por la política, por la democracia liberal y por el orden internacional a la que abreva.

Reunidos en esta ocasión para desentrañar este “nuevo animal”, el libro es parte del derrotero que los autores llevan adelante en sus investigaciones y publicaciones recientes sobre las derechas políticas.¹ Sin perder el tenor académico, pero con una escritura y vocabulario accesibles, los autores descubren la emergencia de Milei y *La Libertad Avanza* (LLA) a partir de cinco capítulos que constituyen, a su vez, reflejos de áreas temáticas diferenciadas y distribuidas con un orden lógico (aunque puedan leerse también por separado). A veces con trazos de un tiempo más extenso, otros de mediana y otros de corta duración, las derechas se delinear, bifurcan y encuentran para engendrar y comprender la radicalización de la derecha representada por Milei y LLA, desde su ascenso como *outsider* y fuerza política, al triunfo presidencial y el primer año de gobierno de esta experiencia libertaria donde aparecen procesos y aristas latentes, al menos desde el regreso a la democracia en Argentina.

En el marco de esta organización, además de una introducción redactada por sus autores, el libro muestra su espesor con un Prólogo de Steven Forti y un Epílogo de Pablo Stefanoni, voces insoslayables para comprender tanto el mapa de las derechas y los debates en torno a la política democrática como la relación con formas opresivas de ejercicio del poder político.

La presentación de Steven Forti, titulada “Milei ¿de qué es el nombre?”, inscribe el libro en la relevancia de pensar y comprender el atractivo de LLA y Milei en la familia global de las derechas radicales. ¿Qué es Javier Milei? ¿Qué representa y

qué significa su nombre? Este libro se ubica en esta necesidad de darle un nombre a las cosas para comprenderlas. A lo largo de este prólogo, Forti decide embarcarse en la difícil y necesaria tarea de desentrañar este nuevo animal. Para ello, el autor apunta dos dimensiones novedosas distinguibles en la figura de Milei: por un lado, el estilo transgresor y la rebeldía y, por otro, la apuesta paleolibertaria. Ambas se caracterizan por un elevado nivel de radicalidad y agresividad que, al ocupar la presidencia, potencian su visibilidad y, podríamos agregar, sus consecuencias. Nunca antes un presidente había planteado que “la justicia social es aberrante”. Esta idea, reiterada sucesivamente, consiguió insertarse en los relatos de lo imaginable y de lo posible.

Ahora bien, ¿qué procesos políticos confluyeron para la irrupción de una derecha radical luego de 40 años de democracia ininterrumpida? Con el propósito de historizar el ascenso de Milei a nivel nacional y analizar las lógicas de acción política de la LLA una vez en la presidencia, les colegas encuentran la polarización política y las modificaciones en las formas de la representación y comunicación a través de la revolución digital y los cambios en los repertorios de movilización social, potenciadas por la configuración de nuevas sensibilidades políticas y la pandemia. Si la polarización en Argentina ubica el conflicto con el campo en 2008 como una de las inflexiones abordadas (capítulos 1 y 2), las transformaciones de la representación política, y entre lo público y lo privado, se aceleran con la revolución digital (capítulos 3 y 4). Con un liderazgo *outsider*, sin trayectoria y rupturista, los repertorios de movilización inscriben la batalla cultural no solo en la calle, sino que logran pasar a la contienda electoral, al reunir en la fórmula de Javier Milei y Victoria Villaruel a las diversas familias derechistas (liberal, conservadora, nacionalista) que confluyen. Esta conversión de Argentina en un laboratorio paleolibertario, que es una inflexión en la historia política tiene, asimismo, sus implicancias en una política exterior sobreideologizada y divorciada de los intereses y prioridades domésticas (capítulo 5).

El primer capítulo, “Argentina en la cueva de los leones. Javier Milei y La Libertad Avanza, entre el resentimiento y la esperanza”, de Gastón Souroujon, opera de paraguas general para mirar tradiciones históricas y teóricas de la derecha argentina en las que se inscribe Milei como líder político: un verdadero *outsider*, autodesignado como libertario, que asciende en el marco de una nueva subjetividad política que posibilita la interpelación por esta fuerza. El autor también lo inscribe en la batalla cultural contra el marxismo, en los gramscianos de derecha de la *Nouvelle Droite*, en una sedimentación de largo aliento que se apoya en una nueva configuración de sentimientos y emociones donde anidan dimensiones cognitivas y valorativas. Del resentimiento a la esperanza, LLA no puede dejar de ser vista como una sorpresa. La vertiginosidad, la radicalidad de consignas y argumentos incendiarios encuadran este ascenso en la cuarta ola global de ultraderechas, a la vez que muestran la porosidad de las fronteras entre derecha *mainstream* y ultraderechas. La desmarginación y normalización de esta retórica, así como los modos en política, llevan a recorrer las tradiciones que Milei conjuga para entender su triunfo, al igual que los sentimientos interpelados por esta fuerza política.

En el primer apartado, “El sueño de Rothbard. Una derecha radical paleolibertaria”, Souroujon distingue el perfil libertario de expresiones liberales y neo-liberales: una perspectiva que ataca el Estado, que defiende el mercado libre y la prevalencia del mercado por sobre la política, torna el pensamiento libertario en una práctica política fundamentalista, autoritaria, mesiánica, revolucionaria y comprensiva (30).

El experimento inusitado, al tomar las riendas del Estado nación, convierte a la Argentina en un laboratorio de ideas y un proyecto político que el mundo mira con interés. Se trata de un populismo de derecha extraído de Rothbard, que articula valores libertarios y conservadores, aboga por la libertad con valores occidentales cristianos, apoyado por los *rednecks*, junto al ideario paleolibertario de Rockwell, que critica el Estado, en especial el de bienestar, y todo tipo de relaciones de autoridad que no sean las naturales, donde se ubican la familia y la propiedad. Milei es la expresión de esta derecha radical paleolibertaria donde convergen ideas nacionalistas, autoritarias, conservadoras y cristianas en una afinidad afectiva. La fisonomía de este nuevo animal, que conforma esta coalición paleolibertaria, refuerza el perfil reseñado al gobernar con un partido doctrinario al que le interesa más tener razón que votos. Los Decretos de Necesidad y Urgencia y la Ley Bases se ubican en este camino. El autor desmenuza las consecuencias del León como símbolo, la fuerza cruda y la bestialidad que gobierna y manipula el temor contra los lobos: “la casta tiene miedo”. Lejos de las costumbres, buenas formas o correcciones políticas, se trata de una visión del mundo y de la política que entra en tensión con la democracia. La Libertad Avanza es un partido elegido democráticamente pero que reniega de la democracia: si el poder es concebido en términos de suma cero, como un juego de fuerzas, deja de ser un juego democrático. La democracia se ha desacralizado y esto es una tensión que convive hacia el interior de los miembros de LLA.

Finalmente, Souroujon expone el resentimiento (un agravio moral que, si no se repara, se torna en venganza) como aquel sentimiento que en el año 2023 logra consolidarse, al dar forma y vehicular políticamente una serie de inflexiones que van desde el conflicto agropecuario en el año 2008 a la presidencia de Mauricio Macri, el debate sobre el aborto en el año 2018 y la pandemia, con el vacunatorio *vip* y el festejo presidencial. El ingreso y ascenso de LLA se basa en la capitalización de emociones de un mundo de la posvergüenza (*wodak*). Para el autor, la política de resentimiento se manifiesta en el carácter vengativo del resentimiento que explota LLA, una inversión de valores de mediano plazo que suponen una fisura permanente en la sociedad, que amenaza al régimen democrático y a la reproducción social, agravado por el 55% de pobreza.

El capítulo 2, de Esteban Iglesias (“Dime cómo protestas y te diré quién eres. Los repertorios de la acción colectiva ante el aluvión Milei”), se adentra en los procesos de movilización social en el marco en el cual LLA asciende como fuerza de derecha radical. Desde inicios del siglo XXI, encuentra tres tipos de repertorios: el laboral, el piquetero y el derechista. Allí se detiene para explicar el ascenso de LLA a partir de las relaciones con la política de Derechos Humanos y

el movimiento feminista como “lxs otros” a quienes disputar. En este sentido, el año 2008 se ubica como el punto de inflexión central de un repertorio derechista, antiigualitario, que desplaza al laboral y al piquetero. El discurso anticasta política confronta con el repertorio laboral y el piquetero. Mientras que el laboral aparece con el primer peronismo junto a los trabajadores formales organizados, el mundo sindical y la huelga como protesta, el piquetero surge a partir de la figura de los desocupados, en demanda de trabajo y cortando la calle. Por último, el derechista se conforma por las clases medias urbanas: el cacerolazo, la movilización callejera, nuevas demandas en defensa de la propiedad, de seguridad en términos punitivistas y defensa de la familia heteropatriarcal, y su articulación con las redes sociales. Sobre estos se detiene el autor para diferenciar un primer período, entre los años 2008 y 2019, con énfasis en el conflicto agropecuario y la irrupción del aborto en el año 2018; el segundo, entre los años 2020 y 2024, donde recorre la pandemia, las movilizaciones y el intento de magnicidio de Cristina Fernández de Kirchner. Finalmente, arriba al gobierno de Milei y se aboca a los DNU, la Ley Bases y el protocolo antipiquetes. En este año, Iglesias referencia cinco eventos movilizatorios relevantes, en los cuales primó la confrontación política y la perplejidad: el paro general organizado por la CGT, el 8M de los feminismos, un piquetazo, el 24 de marzo convocado por organizaciones de DDHH y la protesta universitaria.

El repertorio derechista resignifica e interpela los repertorios laboral y piquetero. Mientras los desprestigia, marcan la tónica de la confrontación. Políticamente, son canalizados primero por Cambiemos y, luego de la pandemia, con mayor profundidad desde el año 2023, por la LLA. Una visión crítica del Estado y sus regulaciones se activa entre los trabajos *rappi*, pero también frente a las restricciones en pandemia, contra la corrupción y la clase política (casta), la inflación y la inseguridad, que convergen para pasar de la batalla cultural a la política electoral. Sin embargo, el protagonismo de las redes digitales, motorizado por Milei y su liderazgo, cuyo activismo se reproduce y fortalece en las redes sociales, no se agota allí.

En este camino, estratégicamente situado en el conjunto del libro, el capítulo 3 de Juan Bautista Lucca, “El fenómeno Milei y las caras partidarias de La Libertad Avanza”, aborda la faceta partidaria del ascenso de Milei y la LLA y, con ello, la centralidad de la construcción de la fuerza política partidaria necesaria para ganar las elecciones y gobernar. El autor presenta el objeto como una fuerza novel, meteórica y radical como LLA, cuyo período va del año 2021 al 2024, en función de 3 dimensiones de Vladimir Key Jr. y reelaboradas por Katz y Mair: partido en la ciudadanía, como organización y en las instituciones públicas.

En la primera, avanza sobre la construcción y ejecución de una propuesta electoral, la identificación con el electorado, las organizaciones de apoyo al partido, el arraigo territorial y el apoyo público. En este sentido, Lucca va al 2001 a recomponer esta dimensión y, a partir de 2015, marca la pérdida de vergüenza con la identificación ideológica del centro hacia la derecha. Además del conglomerado de fuerzas de derecha y de cierta penetración territorial y federal, el “plan motosie-

rra” penetró y el voto antipandemia, anticasta, crítico del accionar del Estado, por el cambio y claramente opositor, explican el éxito electoral desde el interior dado por un *outsider* de la política.

Respecto del partido como organización, analiza la construcción del liderazgo de Milei, la fisonomía de las élites de LLA, las formas de disputas internas y las estrategias de membresía, junto a los rituales de participación. En este punto, resalta la importancia de sedimentar la cohesión interna para sobrevivir frente al rápido crecimiento. Al respecto, al liderazgo de audiencia que construye en la comunidad en red se le suma una faceta histriónica y disruptiva, propia de la incorrección política *antiestablishment* contemporánea como Trump o Bolsonaro (93). Quienes integran la élite o dirigencia del partido LLA provienen de la economía privada en los sectores agropecuarios, de servicios tecnológicos y el comercio. A la vez, en la preocupación por sumar adherentes, distingue analíticamente la génesis partidaria, el camino a la contienda electoral de 2023 y el primer año de gobierno.

La tercera vertiente es la del partido en las instituciones, que considera la conformación partidaria de los ministerios del Ejecutivo nacional, la fisonomía del contingente legislativo de partidarios del gobierno en momentos críticos y el vínculo con los gobernadores. Lo primero que resalta Lucca es que no se trata de un partido antisistema. Es radical y, como todos los partidos, busca influir en los destinos del Estado. En este sentido, se adentra en la reestructuración ministerial, en el vínculo con los gobernadores, en las votaciones legislativas y la relación de alianzas y socios en el marco de las negociaciones y las votaciones por los DNU y el Mega DNU, como el proyecto de Ley Ómnibus, llamada Ley Bases.

Lucca descubre entonces este “Jano” político partidario a partir de las tres caras que desarma (la electoral, la organizativa y la gubernamental), al tiempo que deja marcados interrogantes respecto de un partido político que ya sabe cómo ganar elecciones, pero tiene la difícil tarea de gobernar, donde es central ser exitoso y construir un partido perdurable.

De este modo, llegamos al cuarto capítulo, que es el de Sebastián Castro Rojas, “El ascenso del Fénix libertario. Discursos, trolls y derecha radical en Argentina”, el cual se detiene en las formas no mediadas que tienen la construcción de mensajes y las acciones digitales en las redes. En este punto, el lazo político aparece mediado por la conectividad y se desarrolla de modo preponderante en la esfera digital. En función de que el ecosistema digital se ha transformado, los liderazgos ilustran empíricamente el modo en que usan las interfaces digitales como vínculo estrecho y cercano con los seguidores. En ese sentido, resulta relevante la forma coordinada en que usuarios *trolls* actúan como una jauría difundiendo mensajes favorables al gobierno en el ambiente digital, bajo un aspecto de “autenticidad” o “sencillez” que permite al exponente entablar una conversación “sensata” con la ciudadanía, al tiempo que se despliega la virulencia del gobierno a través de las redes.

El surgimiento de emociones morales en el espacio público digital a través de pronunciamientos y acciones políticas imprime complejidades que no solo se han replicado en campaña, sino que persisten y se profundizan en el gobierno de

Javier Milei. El autor coteja tres presidentes que son referencias contemporáneas de las derechas radicales, como Trump, Bolsonaro y Milei, con personalidades empáticas, que usan mensajes directos y llanos con sus seguidores y con estilo de incorrección política en campaña y luego como mandatarios. En el espacio digital se configura la disputa de lo político a través de nuevas formas discursivas de los mensajes y contenidos a comunicar, que ponderan la cercanía y la lógica de cada plataforma. Castro Rojas recorre la superposición de cinco espacios que conviven en la disputa política para reflejar que las redes sociales son la mejor expresión de la banalización de la política en el escenario actual, donde los cerebros conectados deambulan y navegan (122).

En este mapa, los fans y *trolls* libertarios ametrallan la red como modo de activismo. Se trata de un juego de ejércitos y cuarteles ideológicos coordinados para reforzar y reafirmar las ideas libertarias, con agresiones y verborragia, que desacreditan e insultan a quien piensa distinto, con imágenes inverosímiles de una realidad distópica que gobierna nuestro presente. El escarnio público, la agresión verbal y el maltrato a quien “no la ve” remozan la “incivilidad”.

Aun cuando el uso que el presidente realiza puede considerarse adictivo, se trata de una forma de gobierno por la red X, donde se estiman 4hs 47 min dedicadas a dar *likes*, *tweets* y *retweet*. Cuando “el jefe” da la orden, se desencadena el maltrato, la violencia digital y el escrache en las redes que confirman el escarnio para las voces y posiciones disidentes. En este cuadro, el autor muestra que la actividad del presidente siempre tiene destinatarios de turno que son “mentirosos”, “calumniadores”, “corruptos”, “imbéciles” y “ensobrados”, dicho en especial a periodistas. Con agresiones verbales, exabruptos y descalificaciones en términos de “mentirosa serial” o “extorsionador”, las declaraciones infundadas estigmatizan a la prensa y no permiten la convivencia en democracia. Un nuevo vínculo basado en la figura de un *rockstar*, donde muestra enojo, furia y desenfado, agrede a quien “no la ve” y no piensa como libertario, con ironía o destrato virulento, agravia y desacredita a los adversarios, grita y se encoleriza, ilustran los modos y las prácticas que el presidente ha instaurado durante su gobierno.

Este escenario de incorrección exacerbada e incivilidad creciente se extiende al plano nacional e internacional. Es entonces cuando la pertinente estructura del libro nos presenta el capítulo 5, de Gisela Pereyra Doval y María Victoria Álvarez, “El mundo según Milei: dogmatismo y sobre-ideologización en la Rosada”. En la medida en que las cosmovisiones y las creencias de los líderes (la ideología) tienen un fuerte impacto en la política exterior, las autoras analizan esta relación a partir de los principales pilares sobre los que LLA construye su política exterior. En base a esto, muestran que la cosmovisión de Milei, sin parangón ni antecedentes, produce una política externa sobreideologizada, que no solo intenta conciliar las propias convicciones del presidente con las declaraciones públicas y las opiniones de sus aliados políticos, sino que genera una política exterior contradictoria e inconsistente.

En el marco de un *blend* de tradiciones de derecha historizado por Pereyra Doval y Álvarez, en un contexto global marcado por el crecimiento de las derechas,

las autoras examinan los resultados de la combinación de posiciones libertarias y anarcocapitalistas, junto con una mirada completamente arcaica del mundo que, sumadas a posiciones más nacionalistas o liberales, conducen a perspectivas contrapuestas y, por lo tanto, a errores diplomáticos. Todo ello se traduce en una política exterior que socava la posición y la credibilidad de Argentina en el escenario global.

Las autoras analizan tres ejes que dan cuenta de esto: el marxismo cultural, el antiglobalismo y el occidentalismo rígido o dogmático. La batalla cultural es retomada de la derecha nacionalista y permea el *slogan* “libertad o comunismo” para delimitar y dicotomizar frente a enemigos comunes. Se traduce en episodios con Brasil y el presidente Lula Da Silva, con China, o con la intención de ingresar a la OCDE o a la OTAN y el desprecio hacia el Mercosur, el G20 o los BRICS. Como si esto no bastara, con ideologías rígidas y dogmatismo, ignora las necesidades urgentes de la economía y la sociedad argentinas, con altos costos. Asimismo, llaman la atención acerca de la “Internacional Reaccionaria”, al subrayar la ausencia de una intención de construir hegemonía en torno a una propuesta ideológica compartida.

Por su parte, el antiglobalismo se vincula con la batalla cultural y el marxismo cultural como bandera. Las autoras destacan que se trata de una reacción al orden liberal internacional y a toda pretensión de universalidad. Multiplicando las contradicciones que se replican en la política exterior, pueden examinarse diversas decisiones gubernamentales respecto a la OMC y la OCDE, a la eliminación de la agenda 2030 de la plataforma oficial y los problemas con la OEA, entre otros tantos, como la objeción de todos los proyectos de Derechos Humanos, de seguridad hemisférica, de fortalecimiento de la democracia e igualdad de género, que resulta inaudita en la historia diplomática argentina.

En una imposible convivencia entre el dogma y la *realpolitik*, cargada de ambigüedad, salvo en las posiciones alineadas que sostienen las derechas latinoamericanas, hay una subordinación de la política exterior a Trump, al apelar a la identidad occidental y al rol de Estados Unidos para “salvar Occidente”, un discurso de “cruzada”, con estilo mesiánico y que quiere imponer su visión del mundo a otros, que no son ya adversarios sino enemigos. Se trata de una cosmovisión que concibe el mundo en términos de bueno versus malo, comunismo versus libertad, Occidente versus comunismo, y supone que uno debe prevalecer sobre otro.

Finalmente, el eje del occidentalismo rígido abordado por las autoras abre una lucha civilizacional, donde se juega el alma de Occidente, liderada por Trump y su cruzada antiglobalista, frente a una visión que lleva al socialismo y a la pobreza. Al subsumir las agendas domésticas e internacionales, lejos de perseguir los intereses nacionales y una visión estratégica en su consecución, que son la razón de la política exterior, se confunden los objetivos, donde ni siquiera se observan fines propios. Esto es claramente analizado por las autoras al momento de distinguirlo del realismo periférico de la presidencia de Menem en la década de 1990 con el que se lo suele comparar.

Signada por *las fuerzas del cielo*, el carácter de cruzada de su política externa redundante en la adscripción al proyecto político y social de Occidente y a una noción ochentista del “mundo libre” que representan Estados Unidos e Israel (155). En cada aspecto que recuperan las autoras en torno a la política exterior, se comprende que no se trata de cuestiones espirituales o morales, sino de la afectación de los intereses nacionales y las prioridades domésticas. Si bien la ideología es uno de los componentes de la política exterior de un país, en absoluto es el motor directo. La persistencia de las contradicciones que gobiernan la política exterior de Milei, las individualidades y las tradiciones de derecha que confluyen de manera inconsistente, sumado a la sobreideologización y el dogmatismo, frente a la realidad concreta, delinear un escenario incierto y preocupante, caro a los objetivos domésticos.

Finalmente, frente a la fisonomía de este nuevo animal y en la búsqueda de un nombre que traza el libro, el epílogo “Milei, Waldo y las rebeldías de derecha”, de Pablo Stefanoni, delinea un presente teñido de distopía. El capítulo de Waldo de la serie *Black Mirror* (2013), recordado por Giuliano da Empoli en *Los ingenieros del Caos* (2020), le sirve (y nos sirve) para leer esta “época de ira y algoritmos” en clave distópica. Como inscribe el autor, la aparición de “Waldos por todos lados”, con rebeliones electorales que denotan procesos de inconformismo social a lo largo y ancho de Occidente, tiene entre sus momentos significativos el ascenso de Donald Trump, en Estados Unidos, en 2016 (160). Se trata de un tiempo de crisis que se asume como un clima global que, aunque no exime a la Argentina de sus propias razones, explica en parte la victoria electoral de Milei.

En esta línea, entre los ejes que recupera Stefanoni acerca del perfil ideológico y la pretensión de ser un gobierno refundacional, se detiene no solo en el problema del anarcocapitalismo como una rareza, sino también como una utopía, difícil de utilizar como brújula de gestión. Esto se debe, en especial, al hecho de que no se trata de una ideología compartida por el conjunto, ni siquiera por una pequeña parte del gobierno. De aquí que Milei se sienta más cómodo como “líder mundial de la libertad”, recorriendo diversos foros de la extrema derecha, mientras un conjunto de políticos provenientes de la “casta” gestionan los acuerdos políticos necesarios para pasar las leyes en un Congreso donde LLA tiene una pequeña representación, bajo una lógica más cercana al neoliberalismo autoritario que al libertarismo (162).

En este contexto, los tópicos de la libertad encajan en nuevas sensibilidades y en un nuevo vínculo entre Estado y sociedad. A partir de la pandemia, el significativo “libertad” posibilitó nuevas declinaciones que fueron captadas por diversos proyectos reaccionarios. El “antiprogresismo” opera como un pegamento de ideas económicas que se fusionaron con discursos de las extremas derechas. Como si esto no fuera poco, y como dijimos inicialmente, aparece la pregunta por la democracia y sus relaciones, límites y derivaciones autocráticas. Tanto el espacio mediático oficial, con un aparato de funcionarios y activistas pagados por el Estado, que rinden culto a la personalidad del líder, un superhéroe, asociado a la figura del león, construido con IA, refuerzan, para Stefanoni, el perfil posdemocrático del

mileísmo. Si la aberración de la “justicia social” aparecía en el prólogo de Forti, aquí el foco es la incompatibilidad entre la libertad y la democracia.

La relación de la democracia tanto con la igualdad y la libertad como con formas opresivas de ejercicio del poder político no son problemas nuevos, mas sí reaparecen con fuerza para interpelar el presente. También, para interrogar una contemporaneidad con aristas globales y singularidades e innovaciones nacionales preocupantes que han aparecido con el ascenso de las ultraderechas. La idea de cruzada civilizatoria, la banalización política, la crueldad, la brutalidad, el escarnio y la persecución ya no son un “otro extranjero” del juego político democrático. Mientras la transformación de los conceptos y marcos interpretativos que nos sirvieron de brújula para comprender están abiertos, lo expuesto hasta aquí torna este libro una lectura indispensable para quienes quieran develar la fisonomía de este “nuevo animal” que gobierna la política argentina y es, como experimento, una atracción internacional.

Referencias

1. *La Argentina de Cambiemos* (Iglesias y Lucca Comps., 2019); *La persistencia de la Argentina de Cambiemos* (Iglesias y Lucca Comps., 2020); *Los nuevos rostros de la derecha en América Latina. Desafíos conceptuales y estudios de caso* (Bolcatto y Souroujon Comps., 2020); *Diccionario de acontecimientos de derechas en el siglo XXI en América Latina* (Iglesias Comp. et al., 2021); *Global Resurgence of the Right Conceptual and Regional Perspectives* (Pereyra Doval y Souroujon, 2021); *El Brasil de Bolsonaro en español* (Pereyra Doval et al., 2023); *Argentina's right-wing universe during the democratic period (1983-2023). Processes, actors, and issues* (Souroujon y Pereyra Doval Eds., 2023), entre otros.

Mariana Berdoncini, “Reseña de *¿La Libertad Avanza? El ascenso de Milei y la derecha radical en Argentina*, de G. Pereyra Doval, S. Castro Rojas, J. B. Lucca, E. Iglesias y G. Souroujon”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 29, número 49, enero-junio 2025, pp. 217-225.

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). It is also mandatory to send a digital copy of the article as an attachment to the following e-mail address: 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 / temasydebates01@gmail.com

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

temas y debates

