



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

I.S.S.N. : 0719-3688
Vol. 5 / N°1
Primer semestre 2017

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Visita nuestro sitio web





UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

I.S.S.N. : 0719-3688

Vol. 5 / N°1

Primer semestre 2017

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



EDICIONES UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA
Facultad de Administración y Economía – UTEM
Programa de Estudio de Políticas Públicas
Revista de Estudios Políticos y Estratégicos

Versión impresa: ISSN 0719-3653
Versión en línea: ISSN 0719-3688
Volumen 5, N°1, primer semestre 2017

COMITÉ EDITORIAL

Director: Dr. Leonardo Gatica V.
Revista de Estudios Políticos y Estratégicos
Programa de Estudio de Políticas Públicas
Universidad Tecnológica Metropolitana
Correo electrónico: lgatica@utem.cl

Editora: Mg. Paola Aceituno O.
Correo electrónico: paola.aceituno@utem.cl

Comite Editorial:

- Dr. Roberto Contreras M.
Facultad de Administración y Economía
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
- Dr. Carlos Gutiérrez-Hita
Universidad Miguel Hernández, España
- Dr. Hugo Inostroza S.
Miembro Honorario (Fundador), Chile
- Dr. Arturo Vallejos R.
Universidad de la Frontera, Chile
- Dr. Christopher Martínez N.
Departamento de Sociología y Ciencia Política
Universidad Católica de Temuco, Chile
- Mg. Juan Pablo Romero R.
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Autónoma de México
- Mg. Violeta Montero B.
Departamento de Administración Pública y Ciencia Política
Universidad de Concepción, Chile
- Mg. Paz Milet G.
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile
- Dr. Daniel Cravacuore L.
Institute for Public Management and Community

Service – Florida International University, USA
Unidad de Gobiernos Locales – Universidad Nacional
de Quilmes, Argentina
• Dr. Francisco Mojica S.
Universidad de Externado, Colombia

Comité asesor científico:

- DEA Mariela Ferrada
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
- Mg. Guillermo Toro
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
- Mg. Julio Santillán Aldana
Universidad de Brasilia, Brasil

COMITÉ TÉCNICO:

Coordinación editorial

- Nicole Fuentes
Ediciones UTEM

Corrección de estilos

- Gonzalo López
- Erick Pezoa
- Siujen Chiang
Ediciones UTEM

Coordinador de diseño, web y difusión

- Fabian Flores
Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y
Extensión, UTEM

Diseño y diagramación

- Nathaly Pizarro
Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y
Extensión, UTEM

Traducción

- Carmen Hadermann
- Gemita Flores
- María Laura Osorio
Departamento de Humanidades / Área de Inglés,
UTEM

INFORMACIONES

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos
Programa de Estudio de Políticas Públicas
Universidad Tecnológica Metropolitana

www.revistaepe.blogutem.cl
Correo electrónico: politicaspublicas@utem.cl

Dirección: Dr. Hernán Alessandri n° 722, Providencia,
Santiago, Chile
Código Postal: 7500998
Teléfono: (56-2) 27877995

Distribución impresa y digital

Si tiene interés en adquirir la publicación
comuníquese a:
sec.pepp@utem.cl
editorial@utem.cl

Contacto

Correo electrónico:
paola.aceituno@utem.cl
politicaspublicas@utem.cl
Teléfono: (56-2) 27822995
Url: www.revistaepe.blogutem.cl
www.pepputem.cl
www.utem.cl

“Revista Estudios Políticos y Estratégicos Universidad
Tecnológica Metropolitana utiliza la Licencia Creative
Commons de Atribución – No Comercial – Compartir
Igual 4.0 (Jurisdicción Internacional).”

Impresión: Nuevamérica impresores
Santiago de Chile, Junio de 2017.

Políticas editoriales

La **Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)** es una publicación académica del Programa de Políticas Públicas (PEPP), de la Facultad de Administración y Economía, de la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

Idioma de la Publicación

La revista EPE es una publicación en idioma español, abierta a evaluar y/o publicar artículos en idioma inglés.

Política de acceso a los contenidos

La revista tiene una política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general.

Objetivos y Alcance

La revista EPE, tiene como objetivo la difusión de trabajos multidisciplinarios e interdisciplinarios de autores nacionales o extranjeros, desde la perspectiva de las ciencias sociales, con la finalidad de generar debate y contribuir en el análisis, renovación, investigación, planteamientos teóricos y empíricos, proposición u observación, de fenómenos sociales, económicos, culturales o epistemológicos, con especial énfasis en trabajos que puedan incidir en la Política Pública, la administración del Estado y su reflexión, tanto a nivel nacional como internacional.

La revista es sucesora de la Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos que se publicó entre los años 2003 – 2007.

La Revista EPE publica a partir del año 2013, trabajos de académicos e investigadores cuyo objetivo sea

potenciar los diferentes enfoques disciplinarios, en relación a fenómenos, problemáticas, revisión, proposición, análisis o interpretación asociados a la gobernanza, el Estado, el territorio, la sociedad, la economía, los cambios culturales y el avance de la ciencia, entre otros. El trabajo multidisciplinar e interdisciplinar es considerado por el comité editorial, como una línea de trabajo a fomentar y una tarea fundamental que colabora con modernizar el paradigma unidisciplinar, frente a la complejidad del mundo.

Nuestra publicación, reconoce el esfuerzo constante que significa el proceso de creación, por ello, entregamos acompañamiento en las diferentes etapas al autor. Este acompañamiento se traduce y divide en 3 grandes etapas que están ampliamente especificadas en la sección normas: la primera, etapa se refiere a la revisión por parte de Editor. La segunda, relativa a la revisión de pares, y la tercera consiste en la revisión de estilo y gramática inglesa. En este proceso, los autores deben tener presente que en conjunto con la revisión para la admisión de trabajos implica la posible detección de coincidencias en los textos, por olvidos de citación de referencias, coincidencias recurrentes de micro-contextos del texto o de un plagio o copia literal. En caso de detectarse, se revisará a través de su Comité Editorial y tomará consulta al Consejo Asesor Editorial.

Envío de manuscritos

La revista se encuentra abierta al envío de ensayos, reseñas o crónicas, que serán evaluadas -según su pertinencia- por el Editor y publicadas en una sección o apartado de nuestra revista.

Los trabajos para evaluación se reciben todo el año, pero el editor anunciará por medios electrónicos, los cierres que corresponde a cada semestre.

Los trabajos enviados a la Revista EPE deben ceñirse a las normas que aparecen como Instrucciones a los Autores y las citas bibliográficas deben

ser redactadas según las normas la American Psychological Association. (APA). <http://normasapa.com/>

La revista se reserva el derecho de hacer modificaciones de forma al texto original.

Los autores deberán incluir una Declaración de responsabilidad de autoría y de Potenciales conflictos de Intereses.

Identificación de autor

Se solicita a los candidatos a publicar, la presentación del identificador de autor ORCID (Open Researcher and Contribution) <https://orcid.org/>

ORCID es un identificador compuesto por 16 dígitos, construido sobre la norma ISO 27729:2012, que permite a los investigadores disponer de un código de autor permanente e inequívoco que distingue con precisión tanto su producción como su labor científica.

Cesión de derechos de autor

Los autores deberán incluir y firmar la adhesión a la política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general. Además autorizar a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) la edición, publicación, impresión, reproducción, distribución, difusión y almacenamiento de la Obra en todo el mundo y todos los medios y formatos

Descargar modelo desde sitio web

Cobro por recepción de manuscritos

La revista exige a los autores del cobro por el proceso de revisión, edición y publicación de los manuscritos.

Acerca de posibles conflictos de interés o de ética

La revista, ante un eventual conflicto de interés o de ética, lo resolverá a través de su Comité Editorial en conjunto con el Consejo Asesor Editorial. La revista EPE tomará en consideración, en todos los casos en que se requiera por la complejidad de la materia a resolver, las recomendaciones y buenas prácticas del Committee on Publication Ethics (COPE) Disponible en: <http://publicationethics.org/>

Indexación en bases de datos

La Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) se encuentra presente en diferentes índices y repositorios, entre ellos: Dialnet, LATINDEX, ULRICH'S Periodicals Directory, DOAJ, y Political Science Complete EBSCO, Actualidad Iberoamericana, MIAR y SHERPA_ROMEO

Editorial Policy

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) is an academic publishing of the Program of Public policies to the Faculty of Administration and Economy at Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

The journal, created in 2013, is a publication reviewed by peers. It is published twice a year (June and December) in print and electronic format.

Publication Language

The journal is published in Spanish and it is open to the possibility of evaluating and/or publishing articles in English.

Content Access Policy

The journal has an open access policy, based on the principle of free availability to the research products for the general public.

Objectives and Scope

The objective of the journal is the dissemination of multidisciplinary and interdisciplinary research carried out by national or foreign writers from the social sciences viewpoint. The purpose of this publication is to generate debate and contribute to the analysis, renovation, research, theoretical and empirical approaches, proposition or observation of social, economic, cultural or epistemological phenomena, with a special emphasis on articles that can have an influence on Public Policy, the administration of the State and its consideration in a national and international level.

This journal is the successor of Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos published from 2003 to 2007.

Since 2013 the Journal has published researchers' papers aimed at strengthening the different disciplinary approaches related to problematic phenomena, review, proposition, analysis or

interpretation associated to governance, the State, territory, society, economy, cultural change and science development, among others. The editorial committee considers multidisciplinary and interdisciplinary work as a fundamental guideline and task that contributes to modernizing the non-cross-disciplinary paradigm in a complex world. Our publication recognises the constant effort involved in the process of creation and, therefore, supports the writer in the different stages of development of their work. This support is divided into three important stages: the first involves the revision on the part of the editor; the second is the peer correction; and the third consists on the revision of English style and grammar. In this process the writers must detect text coincidences, which occur due to the oversight of citing references, repeated coincidences of micro-contexts of the texts or plagiarism or verbatim copying. In case these coincidences are detected, the paper will be checked by the Editorial Committee and will consult with the Editorial Advisory Board.

Submission of manuscripts

The journal is open to the reception of essays, reviews or chronicles, which will be evaluated by the Editor and published in a section of our journal. The articles for evaluation are received all year round, but the editor will notify by electronic media the closures for each semester.

The articles sent to the Journal must abide to the rules stated in the Instructions to the Writers and bibliographic references must follow the guidelines of the American Psychological Association (APA). <http://normasapa.com/>

The journal reserves the right to modify the form of the original text.

The authors must include a Declaration of Authorship responsibility and Potential Conflict of Interests.

Download form from the journal's website

Author Identification

Candidates to publish are requested to present the ORCID (Open Researcher and Contribution) author identifier. <https://orcid.org/>

ORCID is an identifier composed of 16 digits, based on the ISO 27729:2012 standard that allows researchers to have a permanent and unequivocal author's code that distinguishes with precision his production and scientific work.

Copyright transfer

Authors must include and sign the acceptance to open Access policy, based on the principle of free availability to research products by the general public. They must also authorize *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)* the edition, publishing, printing, duplication, distribution, dissemination and storage of the work all around the world and in all media and formats.

Manuscripts reception fee

The Journal exempts authors of the fees for the revision, edition and publishing process of the manuscript.

Provisions for possible conflicts of interest and ethics

Concerning a possible conflict of interest or ethics, the Journal will resolve it through its Editorial Committee together with the Editorial Advisory Board. In cases of higher complexity, the Journal will consider the recommendations and good practices of the Committee on Publication Ethics (COPE). <http://publicationethics.org/>

Indexation of data bases

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) is present in different indexes and repositories, among them: Dialnet, LATINDEX, ULRICH'S Periodicals Directory, DOAJ y Political Science Complete EBSCO, Actualidad Iberoamericana, MIAR y SHERPA_ Romeo

Tabla de Contenidos

Decano
Enrique Maturana Lizardi

EDITORIAL

10-11

Autores
Jaime Andrés Contreras Álvarez
Constanza Andrea Muñoz Contreras

ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN ESPECIALIZADA EN MALTRATO Y ABUSO SEXUAL DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES EN LA REGIÓN DEL BIOBÍO, UNA PERSPECTIVA DESDE EL RECURSO HUMANO.

12-28

Autora
Elisa Goyenechea

HANNAH ARENDT Y EL MAYFLOWER COMPACT
COMO CASO EJEMLAR

30-53

Autora
María Ximena Simpson

ENTRE LA AUTONOMÍA Y LA COORDINACIÓN. APORTES TEÓRICOS AL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN BRASIL Y EN ARGENTINA

54-72

Autora
Sabrina Lobato

LA POLÍTICA DE SUELO URBANO EN LOS GOBIERNOS LOCALES. EL CASO DE RÍO GRANDE, TIERRA DEL FUEGO, ARGENTINA

74-93

Autor
Harold Bertot Triana

LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y SUS CONSECUENCIAS EN LA RELACIÓN ESTADO, DERECHO Y ECONOMÍA: BREVES APUNTES SOBRE CUBA

94-115

Autores
Juan Pablo Aldao
Javier Vitale
Ana Da Viá

SCENARIO PLANNING FOR THE INSTITUTIONAL SUSTAINABILITY OF THE ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE JUECES DEL TRABAJO (ALIT)

116-131

Autora
Ornella Uberti

VIOLENCIA URBANA Y JUVENTUD EN EMPALME GRANEROS
ROSARIO, ARGENTINA

132-151



Enrique Maturana Lizardi
DECANO

EDITORIAL

La *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, que data del año 2013, forma parte del compromiso de la Facultad de Administración y Economía (FAE) de la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM), la que a través de su Programa de Políticas Públicas aspira a contribuir con el desarrollo de las ciencias de la administración en general y, en lo particular, con la debida reflexión acerca de las políticas públicas y estratégicas adoptadas por la administración del Estado, de preferencia en los países de Latinoamérica y el Caribe. Ofrece una ventana pública y gratuita para conocer el trabajo de prestigiosos académicos e investigadores en el área, de nivel nacional e internacional, y se publica tanto en formato impreso como electrónico.

La *Revista* ha apostado, desde sus inicios, por ser contributiva a la producción científica nacional y regional dentro de su área. Hoy, a cuatro años del primer número, cuenta con un Comité Editorial consolidado, formado por miembros de las comunidades científicas nacional e internacional y por pares evaluadores en la disciplina, todo lo cual le ha permitido a la *Revista* ser una plataforma de contenidos académicos de calidad arbitrada, posicionándola como un espacio público confiable en temas de contingencia o relevancia, en las disciplinas que cruzan la evaluación, discusión y administración del Estado.

La publicación apoya la difusión de la investigación de los autores, asumiendo íntegramente los costos de edición y publicación de los contenidos. Al mismo tiempo, los contenidos publicados se ofrecen con carácter abierto y gratuito a la comunidad aca-

démica y al público interesado en estas temáticas, disponiendo en cada número de un formato PDF descargable desde la página web <http://revistaep.blogutem.cl/>. Así, en 2015, y siguiendo la línea de acceso libre a sus contenidos (*Open Access*), la publicación adoptó la licencia *Creative Commons: Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional* (CC BY-SA 4.0), afianzando el acceso a los contenidos publicados. Este compromiso se ha fortalecido en los años siguientes, logrando la *Revista* ser incorporada en los repositorios internacionales de acceso abierto más importantes en lengua castellana (Dialnet) e inglés (DOAJ).

Así, la *Revista* ha podido integrarse de manera permanente a las colecciones de universidades y centros de investigación nacionales y regionales, estando presente en diferentes índices internacionales, como ULRICH'S Periodicals Director, Latindex, Actualidad Iberoamericana y en la base de datos Political Science Complete EBSCO. El número correspondiente al Primer Semestre de 2017 cuenta con una serie de mejoras en sus políticas editoriales, y presentará en breve plazo una nueva página web, más dinámica y amigable con nuestros lectores, que facilitará la interacción y búsqueda de información específica, así como el acceso a los contenidos, alertas y convocatorias de nuestra publicación.

La *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, en su proyecto de cumplir de manera progresiva con los estándares y criterios de calidad y éticos que se les exige a las revistas científicas en el ámbito de las ciencias sociales, ha resuelto adherir en 2017 a las recomendaciones de Latindex para revistas electrónicas (<http://www.latindex.org/latindex/revistaselec>) y a las buenas prácticas del *Committee on Publication Ethics* (COPE), que todos los lectores pueden revisar en <http://publicationethics.org/>. Al mismo tiempo la *Revista* postuló para ser valorada

en relación con su visibilidad en bases de datos internacionales, siendo incorporada en mayo de 2017 a la base de datos MIAR de revistas científicas españolas (<http://miar.ub.edu/>). En esta línea también es posible anunciar que actualmente está en vías de evaluación en otras bases de datos a nivel internacional, dentro del ámbito de las ciencias sociales, las que miden la calidad editorial y de contenidos científicos, como parte de su estrategia por consolidar su trayectoria y proporcionar mayor visibilidad e impacto a los contenidos publicados por sus autores.

Finalmente, me permito agradecer a todos quienes colaboran para hacer posible la *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, en particular al equipo directivo y técnico de la Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica, por el sostenido apoyo a esta publicación, así como al Comité Editorial y a los pares evaluadores que arbitran en cada número de la misma, quienes han velado integralmente por el cumplimiento de sus estándares y objetivos propuestos. Dejamos abierta a la comunidad de lectores y autores la invitación a ser parte activa de nuestro proyecto editorial, pues son el principal estímulo al momento de entregar semestralmente esta publicación.

Enrique Maturana Lizardi

Decano

Facultad de Administración y Economía

Universidad Tecnológica Metropolitana

Correo electrónico: enrique.maturana@utem.cl

ANÁLISIS DEL PROGRAMA DE PROTECCIÓN ESPECIALIZADA EN MALTRATO Y ABUSO SEXUAL DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES EN LA REGIÓN DEL BIOBÍO, UNA PERSPECTIVA DESDE EL RECURSO HUMANO.

*ANALYSIS OF THE PROGRAM OF SPECIALIZED
PROTECTION AGAINST CHILD ABUSE AT SENAME IN BIO
BIO REGION: A HUMAN RESOURCE PERSPECTIVE*



autores

**Jaime Andrés Contreras Álvarez¹
Constanza Andrea Muñoz Contreras²**

RESUMEN

El abuso sexual infantil es abordado por el Servicio Nacional de Menores (SENAME) a través del Programa de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual (PRM), mediante los Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs). El objetivo de esta investigación es analizar la implicancia del Recurso Humano en los PRM ejecutados por los OCAs del SENAME de la Región del Biobío 2014-2015. Corresponde a un estudio descriptivo y cualitativo que desarrolló entrevistas a actores claves y análisis documental. El estudio revela alta rotación de recursos humanos debido a bajas remuneraciones, variables territoriales y escaso autocuidado; revela efectos de la implementación del artículo 80 bis de la ley 19.968; y la escasa regulación de SENAME en materia de Gestión de Personas. Se sugiere mejorar la coordinación entre tribunales de familia y el SENAME para efectos del 80 bis y desarrollar convenios trianuales, ampliando la posibilidad de la institución pública de incidir en la estabilidad laboral y formación en la gestión de personas.

Palabras Claves: SENAME, Organismos Colaboradores Acreditados, Maltrato y Abuso Sexual, Equipos de Trabajo, Rotación de Personal.

ABSTRACT

Child sexual abuse is dealt with by the Servicio Nacional de Menores (the Chilean national service for minors, SENAME) through the Programa de Protección Especializada y Abuso Sexual (the specialized program on child protection against sexual abuse, PRM) and the Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs, the collaborating organizations). The objective of this research is to analyze how the management of human resources at the PRM is handled by the OCAs at SENAME in the Bio Bio Region during 2014-2015. It is a descriptive and qualitative research using interviews to key people and document analysis. The results show that there is a high personnel turnover due to low wages, territorial variables and little self-care. It also shows the effects of the execution of the article 80 bis of Law 19.968 law and the fact that there is scarce regulation of Personnel Management by SENAME. We suggest it is necessary to improve the coordination between family courts and SENAME with respect to the article and develop quarterly agreements to widen the legal authority regarding job stability and the training in personnel management.

Key words: SENAME, OCA, child abuse, teamwork, employee turnover

1.- Magíster en Trabajo Social y Políticas Sociales, Magíster en Política y Gobierno, Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad de Concepción, Chile. Jefe de la Carrera de Ciencias Políticas y Administrativas. Director del Diplomado en Gestión de Políticas Sociales, Universidad de Concepción. Correo electrónico: jaimecontreras@udec.cl ResearcherID: F-1917-2017.
2.- Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas, Universidad de Concepción, Chile. Correo electrónico: consmunoz@udec.cl. ResearcherID F-1924-2017.

Artículo recibido el 31 de marzo y aceptado el 30 de mayo de 2017.

I. INTRODUCCIÓN

La presente publicación desarrolla un análisis a la implementación de los programas de protección especializada en maltrato y abuso sexual, ejecutados por los equipos de Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs) del Servicio Nacional de Menores de la Región del Biobío – Chile (en adelante: SENAME) entre los años 2014 y 2015, explorando sobre la categoría de Recursos Humanos como elemento trascendental en la implementación de la política pública.

El maltrato infantil en su forma más compleja, el abuso sexual, posee en Chile cifras alarmantes. UNICEF (2012) indica que, de la totalidad de niños, niñas y adolescentes (en adelante: NNA) que conforman nuestro país, el 8,7% ha sufrido abuso sexual; el 75% corresponde a niñas y el 25% a niños. Sin embargo, a pesar de lo anterior, el boletín estadístico del Ministerio Público (2006), indica que, de un total de 14.147 denuncias por delitos sexuales, solo 3.988 (28%) se han judicializado. En tal sentido, para el Estado chileno corresponde a una problemática que requiere de una oferta programática que otorgue respuestas a una vulneración de derechos, que tiene al país en el primer lugar en Latinoamérica con mayores denuncias por abuso sexual infantil (68,5%) y el tercero en el mundo, luego de Suecia y Jamaica (UNODC, 2014).

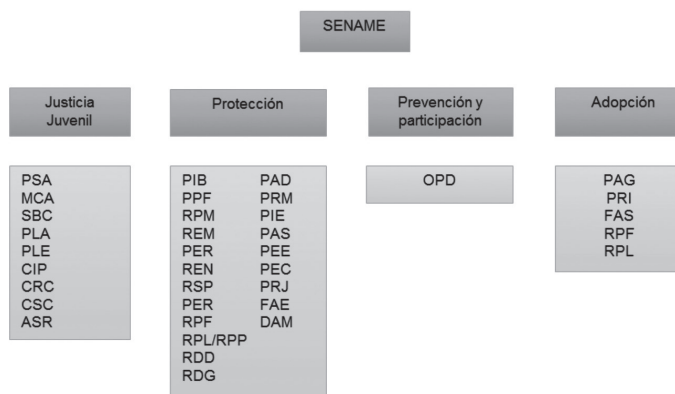
Ahora bien, la problemática del abuso sexual es abordada en Chile desde el año 2005, mediante el SENAME y de acuerdo con la Ley 20.032, que estipula la externalización de la política en Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs), que son de derecho privado, tales como Fundaciones o Corporaciones. La propia ley establece bases generales de aplicación de dicho programa; sin embargo, no estipula mecanismos ni normativas

para el trabajo e intervención de personas que pertenezcan a estos Organismos Colaboradores, quedando a discreción de los proyectos las formas de contratación, rotación, remuneraciones, horarios, sistema de gestión de personas, capacitaciones, etc. Por consiguiente, las OCAs implementan el Programa de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual sobre la base de una metodología estándar definida en Orientaciones Técnicas, que son otorgadas por SENAME pero que no regulan de forma específica la gestión de personas; lo cual, indica Fruggeri (1992), constituye un eje estratégico de la implementación de programas basados en confianzas entre profesionales y Niños, Niñas y Adolescentes que han sido víctimas de vulneraciones de sus Derechos.

i. Servicio Nacional de Menores

La institucionalidad responsable de la implementación de este programa es el Servicio Nacional de Menores (en adelante: SENAME), que desarrolla líneas de acción en torno a los ejes de Justicia Juvenil, Protección, Prevención y Participación, y Adopción y a su vez, la oferta de diversos programas sociales³, que se agrupan en cada una de estas líneas (SENAME, 2016), de acuerdo con la figura N° 1.

3.- Glosario de Programas Sociales de SENAME, disponible en <http://www.sename.cl/wsename/otros/op/CATASTRO-201603.pdf>

Imagen 1: Oferta programática SENAME 2016

Fuente: Elaboración propia a partir de oferta programática SENAME (2016)

Las características de las líneas de acción son las siguientes:

1.- Justicia Juvenil: SENAME es el encargado de ejecutar las medidas y sanciones estipuladas por los tribunales, de acuerdo con la Ley 20.084 del año 2005, en caso de que un adolescente de entre 14 y 18 años cometa un delito.

2.- Protección: es ejecutada tanto por SENAME como por las OCAs, dependiendo del tipo de programa, teniendo como función principal la reparación de vulneración de derechos que posean un alto grado de complejidad; estos son aquellos constitutivos de delito.

3.- Prevención y participación: son implementadas a partir de un convenio efectuado entre SENAME y una Municipalidad. Su objetivo general es prevenir y atender vulneraciones de derechos de NNA, a raíz del trabajo colaborativo entre entidades locales.

4.- Adopción: la medida de adopción se hace efectiva cuando se desiste del cuidado personal de los padres o familia biológica, por lo que se restituye el derecho del niño o niña a conformar parte de una familia definitiva. SENAME lleva un registro de postulantes a padres adoptivos nacionales y extranjeros, y de niños o niñas susceptibles de ser adoptados (SENAME, 2016).

Por consiguiente, si bien dicha oferta programática es diseñada por SENAME, pueden ser implementada directamente por la misma institución (administración directa) o licitada mediante concurso, para ser ejecutada por estos Organismos Colabores Acreditados (OCAs).

El ingreso a los programas de la oferta de SENAME, se puede realizar por derivaciones formales de Fiscalías y/o Tribunales de Justicia; es decir, Tribunales de Familia, Ministerio Público y de manera excepcional por las Direcciones Regionales de SENAME (SENAME, 2010).

Por otro lado, en lo que concierne a los ingresos llamados “80 bis”, se estipula en el Artículo 80 bis de la Ley 19.968 del año 2004, que existe la obligación del SENAME de mantener informados a los Tribunales acerca de la oferta programática y de su correspondiente cobertura, ya sea en los Centros de Administración Directa o en los proyectos ejecutados por las OCAs del Servicio. Con lo cual, en caso de no existir en la Región oferta programática en alguna de las líneas de acción, el Juez de Tribunales de Familia obligará al Director del SENAME respectivo a crear prontamente la oferta necesaria. Cuando se requiere este mandato, las OCAs se ven en la obligación de recibir nuevos ingresos de niños o niñas; sin embargo, los recursos monetarios por dichos ingresos no son generados de forma automática y se cancelan con desfases de tiempo, asumiendo la contratación de nuevos equipos de trabajo, quienes reciben la asignación de nuevos casos (Ministerio de Justicia, 2004).

ii. Externalización de la Función Pública

La externalización o tercerización constituye una forma de gestión estratégica encaminada a la modernización de la gestión pública tradicional y enmarcada en la Nueva Gestión Pública, que corresponde a una corriente liberal, donde el Estado entrega elementos de la función pública en manos de entes privados, ya sean empresas u Organismos sin fines de lucro, como ONGs, Fundaciones, Corporaciones, etcétera (Bresser-Pereira, 2001). El Estado confía a agentes externos a la organización parte de la producción o de los servicios, aquellos en los que el dominio no es óptimo, con el fin de mejorar la posición competitiva (Mas Sabaté, 2000).

Es así como el trabajo que desarrolla el SENAME, en el abordaje de la problemática de abuso sexual

y maltrato infantil, es externalizada en organismos colaboradores regulados de acuerdo con la Ley 20.032 y el Decreto 841 del año 2005 del Ministerio de Justicia. Estas normas establecen que los colaboradores que ejecuten programas de la oferta SENAME recibirán una subvención por cada NNA que tengan bajo su responsabilidad, de acuerdo con el tipo de programa que se adjudiquen en concursos públicos desarrollados, por periodos fijados en las bases técnicas. El SENAME llamará a estas licitaciones de proyectos para efectos de asignar la subvención asociada a cada línea de acción regulada en la ley.

iii. Gestión del Programa de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual

Las orientaciones técnicas (2015a) establecidas por SENAME, señalan que el Programa de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual se encuentra dentro de la oferta programática de protección especializada para los NNA que hayan sido gravemente vulnerados en sus derechos, por lo cual contiene un alto grado de complejidad que amerita el trabajo multidisciplinario, para una adecuada respuesta a través de la integralidad de conocimientos.

La ejecución del programa se basa en la consideración del maltrato infantil como un hecho no aislado; es decir, existirá maltrato infantil cuando exista ya sea acción, omisión o trato negligente y/o no accidental; por lo cual al intervenir a un NNA vulnerado, debe considerarse que puede estar afectado por más de una forma de tipología de maltrato. Por otro lado el programa posee objetivos determinados, dentro de los cuales se encuentra el interrumpir la situación de maltrato y/o abuso que sean constitutivos de delito. En dicho contexto los

equipos del programa deben activar mecanismos judiciales, con tal de otorgar la protección necesaria para comenzar el proceso terapéutico, interviniendo además en el ámbito familiar y, de esta manera, contribuir a fortalecer los recursos familiares y sociales y lograr la resignificación tanto del NNA como de su adulto responsable (SENAME, 2015a).

Respecto de la duración de la intervención, en el caso de la existencia de un adulto responsable, el proceso de intervención debe extenderse hasta por 12 meses, y en caso contrario, el proceso terapéutico tiene una duración de hasta 24 meses. Sin embargo, los periodos de intervención deben adecuarse a las características individuales del niño/a o adolescente y, por tanto, a la evolución que vayan desarrollando a lo largo de la intervención terapéutica (SENAME, 2015a).

Los sujetos de atención son aquellos NNA menores de 18 años, que hayan sufrido agresión sexual en cualquiera de sus subtipos: violación, estupro, abuso sexual, etcétera. Además de quienes, en dicho rango de edad, hayan sufrido maltrato físico grave, ya sea de manera física o psicológica, a causa de violencia extrema. El abuso sexual, según indica Blick (1982), son todos los actos de naturaleza sexual con carácter imperativo de adultos hacia niños y niñas, que, por su ciclo vital, carecen de desarrollo madurativo, emocional y cognitivo para otorgar consentimiento a la conducta del agresor, caracterizada por una actitud dominante, en oposición a la vulnerabilidad y dependencia que presenta el niño o niña.

Este tipo de maltrato debe ser reparado mediante técnicas psicosociales, aparte de los niños/as y adolescentes, con los adultos significativos o pares sobre quienes se deba desarrollar intervención terapéutica, desde la mirada de lograr la reparación del daño causado al NNA. Es por lo anterior que los

criterios médicos legales que se deben considerar, para que el NNA sea parte del programa, son la presencia de lesiones graves; es decir, todas aquellas lesiones que causan enfermedad o incapacidad por un periodo de 31 días o más; lesiones menos graves, que corresponden a aquellas lesiones que provocan enfermedad o incapacidad en un rango de más de 15 días y menos de 31 días; y, por último, la presencia de maltrato psicológico, el cual solo será constitutivo de delito en circunstancias de violencia intrafamiliar (SENAME, 2015).

Las vías de ingreso al programa están sujetas a la solicitud de ingreso por parte de la derivación formal de Fiscalías y/o Tribunales de Justicia. Es decir, por derivación de Tribunales de Familia, Ministerio Público, ya sea por vía directa o por intermedio del Tribunal de Familia y, de manera excepcional, el ingreso será por derivación de las Direcciones Regionales del Servicio Nacional de Menores (SENAME, 2010). Por otro lado, en lo que concierne a los ingresos llamados “80 bis”, se estipula en el Artículo 80 bis (Ley 19.968, 2004) que existe la obligación del SENAME de mantener informados a los Tribunales acerca de la oferta programática y de su correspondiente cobertura. Si no existe cobertura, el Servicio deberá crear la oferta programática necesaria y evitar introducir los casos en listas de espera para ingresar al proyecto.

El programa establece una metodología que se basa en diversos enfoques, considerando contextos sociales y culturales, con el objetivo de visualizar las cosmovisiones tanto de los NNA como de sus familias, ya sea extensa o adultos responsables, por lo que el equipo profesional de los proyectos debe mantener un sistema de registro y evaluación, que contenga las estrategias desarrolladas durante todo el proceso terapéutico, incluyendo el diagnóstico. Los enfoques de trabajo son desarrollados desde una perspectiva sistémica y holística; es decir, la

metodología incorpora aspectos multidimensionales, transdisciplinarios e interdisciplinarios, permitiendo evaluar y entender de manera global los casos, desde una mirada de múltiples factores que deben ser intervenidos. De tal manera de que los NNA y sus familias reciban una atención especializada, personalizada, oportuna e innovadora. Junto a lo anterior, debe poseer un enfoque de género, distinguiendo que las situaciones de vulneración afectan de manera diferenciada a niños y niñas; y un enfoque intercultural, que tiene relación con respetar y aceptar las distintas culturas que se presentan en los procesos de intervención, promoviendo y facilitando la integración social a través del ejercicio efectivo de derechos, contribuyendo a la no discriminación. Por último un enfoque de inclusión: que se relaciona con la visión actual que se posee respecto de la discapacidad, en el sentido de no estimarla como una limitante para la inclusión social, sino que como un desafío por comprender dicha discapacidad social como un producto de la interacción con la sociedad, desarrollando un trabajo centrado en la persona y el respeto de sus derechos (SENAME, 2015).

En cuanto a las fases de intervención, las Bases Técnicas (2012) indican que existen cinco (5) etapas en el proceso terapéutico.

La primera es la fase de evaluación de ingreso. Se evalúan los antecedentes de los NNA que estiman la existencia de vulneración constitutiva de delito, se realiza una evaluación clínica que permita determinar, además, la dinámica familiar, que permita realizar una hipótesis sobre quién podría ser el agresor; con el objetivo de activar los mecanismos judiciales de protección necesarios para un adecuado resguardo de sus derechos, permitiendo elaborar un informe técnico que visualice el tipo de victimización presente, en un plazo que no puede superar los tres meses desde el ingreso del caso.

Luego se debe realizar un Plan de Tratamiento Individualizado (PII), que corresponde al desarrollo de una serie de estrategias que tienen como fin el cumplir los objetivos estipulados tanto para el NNA como para sus familias, de acuerdo con las necesidades de cada caso, contemplando un diseño integral, visualizando recursos y obstaculizadores, además de los requerimientos de apoyo intersectoriales, para el logro de los objetivos del proceso terapéutico. En consecuencia, se debe ejecutar dicho PII, el cual se debe caracterizar por un acceso oportuno a recursos familiares, comunitarios e institucionales, con las correspondientes activaciones de mecanismos de protección judicial que deben ser puestas en funcionamiento en cualquier etapa del proceso, de modo tal de asegurar la protección del NNA vulnerado, siendo primordial el apoyo social para las familias, de modo que puedan fortalecer su bienestar en el círculo comunitario y personal, identificando los riesgos y capacidades protectoras de los mismos, en cuanto a su relación con el niño, niña o adolescente.

En lo que respecta al egreso y seguimiento, se señala que el egreso es un proceso dependiente del cumplimiento de los objetivos planteados tanto para el NNA y sus familias. Y el seguimiento consiste en la determinación de los cambios producidos por causa de la terapia en un periodo de 6 meses luego de la última sesión, siendo considerado, por tanto, parte del proceso de intervención, por lo cual se deberá emitir un informe de egreso para el Tribunal de Familia respectivo, quien será la figura que determine el egreso formal del sujeto de atención (SENAME, 2012).

Quienes ejecutan el programa son equipos interdisciplinarios establecidos en cada uno de los proyectos y están conformados, a lo menos, por un Director, quien será el responsable de la gestión administrativa, técnica y financiera del

proyecto, un secretario contable, administrativo de apoyo, abogado, y un psicólogo y un asistente social, por cada 25 casos ingresados. Dicho equipo profesional es responsable del apoyo técnico en el proceso de planificación, ejecución y evaluación de los procesos terapéuticos tanto de los niños/as y adolescentes como de sus familias o referentes significativos. El abogado del proyecto, por su parte, tendrá entre sus funciones el representar y patrocinar causas ante los Tribunales Familia respectivos, que tengan relación con la activación de medidas cautelares y de protección, establecer un conducto de comunicación y coordinación con instituciones públicas y privadas, y ejercer funciones de curador *ad litem*; es decir, ser quien ejerza la defensa en aquellos casos en que los NNA se vean imposibilitados de asistir a las audiencias. Finalmente, sobre el Recurso Humano las bases técnicas establecen la obligatoriedad de la selección de personal. Se debe evaluar psicológicamente a los postulantes, con el objetivo de cualificar la idoneidad, además de desarrollar jornadas de autocuidado de los equipos, debido al desgaste psicológico y emocional que provoca el trabajar en esta línea programática (SENAME, 2015).

Por otro lado, de acuerdo con lo estipulado en convenios vigentes respecto de la dotación del personal, cabe mencionar que será el Organismo Colaborador Acreditado quien:

(...) contrate para prestar funciones en la ejecución del proyecto, no tendrá relación laboral alguna ni de dependencia con el SENAME, sino que, exclusivamente, con la Institución, siendo responsabilidad de estos el estricto cumplimiento de las normas laborales y previsionales. El SENAME no podrá intervenir en materias de orden laboral ni relativas a la relación contractual establecida entre los colaboradores acreditados y sus trabajadores (...), (SENAME, 2015b: 7).

Ahora bien, cada contrato durará el tiempo que duren los proyectos, sin perjuicio de la modificación en la conformación de los equipos profesionales de los proyectos, de tal manera que si el equipo ejecutor abandona o cesa funciones, estos deberán ser reemplazados por profesionales que cumplan con los mismas características de perfil de personal que la OCAs comprometió en el formulario de presentación del proyecto, en el cual los contratos poseerán una duración concordante con el tiempo que resta de vigencia de Convenio con el Servicio Nacional de Menores (SENAME, 2015a).

Respecto del inmueble de funcionamiento, se estima que el local donde se ubica el proyecto debe contener las oficinas, salas, y baños adecuados a las necesidades del programa, además deben poseer salas terapéuticas habilitadas con un espejo unidireccional, permitiendo una atención personalizada, además de poseer los estándares mínimos de higiene y seguridad. Siguiendo la misma línea, el equipo computacional es necesario desde el inicio del proyecto, dado a que es menester el ingreso de datos de los NNA al Sistema de Registro en línea (SENAINFO). Por último, sobre el monitoreo y evaluación del programa, se estipula que son instancias que permiten generar información válida y confiable de los procesos, resultados intermedios y finales de las intervenciones terapéuticas desarrolladas (SENAME, 2015a).

II. METODOLOGÍA

La estrategia concebida para obtener los principales hallazgos de la investigación fue un diseño no experimental, dentro de dicho diseño se utilizó el método transversal y, dentro del subtipo, se utilizó el método exploratorio-descriptivo, con técnicas de recolección y análisis del tipo cualitativo (Corbin, J. y Strauss, A. 2002).

Las técnicas de recolección de información utilizadas fueron:

a) Datos secundarios: se recurrió a un análisis documental usando un corpus con documentos institucionales del Servicio Nacional de Menores: orientaciones técnicas, bases técnicas y la circular N° 1.

b) Entrevistas: se realizaron entrevistas a Directores de OCAs que se encontraban en el rango de prestación de servicios entre 2014 y 2015 y a Supervisores del SENAME. Estos fueron seleccionados mediante un muestreo no probabilístico por cuotas. Se diseñaron entrevistas semi-estructuradas a modo de instrumento que permitió obtener con mayor profundidad la percepción de los entrevistados respecto de la problemática. De esta manera el instrumento de investigación permitió recoger las unicidades de cada uno de los discursos que los sujetos de estudio elaboraron y además cada entrevista enriquecía a la siguiente, generando un corpus más compacto y reflejando de mejor manera los discursos en relación con los objetivos de la investigación. Para la realización de las entrevistas, tanto para Directores de Organismos Colaboradores Acreditados como para Supervisores del Servicio Nacional de Menores de la Región del Biobío, se creó una pauta semi-estructurada que fue sometida a pruebas de control.

Los criterios de inclusión establecidos para la selección de los entrevistados correspondió a Directores que estuviesen con convenio vigente a la fecha de realización de las entrevistas y que llevasen a lo menos un año en sus cargos. El universo de programas en la Región del Biobío al año 2016 corresponde a 13 directores. La muestra consideró seis directores de Organismos Colaborados Acreditados entre los años 2014 a 2015 y tres Supervisores del Servicio Nacional de Menores de la Región del Biobío. Las

entrevistas fueron aplicadas entre los meses de septiembre y octubre de 2016.

La información recopilada mediante los instrumentos se trianguló sobre la base de la matriz de categorías establecida utilizando el programa Atlas.Ti versión 7.0 y, de esta manera, se profundizó en las relaciones que se producen dentro de las categorías entre discursos de Supervisores técnicos y financieros del SENAME de la Región del Biobío, y los Directores de OCAs. Para efectos de la presente publicación se analizará la categoría de Recursos Humanos, la cual fue establecida de forma previa al desarrollo del análisis documental y las entrevistas. Es así como el primer paso para analizar las entrevistas fue la construcción de meta-sujeto, siguiendo las características exploradas por Baeza (2002), para detectar y resaltar niveles de unanimidad y convergencias discursivas en torno a categorías específicas en los entrevistados.

III. RESULTADOS

Efectuado el proceso de triangulación entre las técnicas de análisis documental y las entrevistas a los dos tipos de actores, tanto institucionales como de Organismos Colaboradores Acreditados, se establecen sobre la categoría de Recursos Humanos los siguientes hallazgos:

i. Suficiencia del Recurso Humano

Si bien se evidencia que las Orientaciones Técnicas indican que el equipo debe estar conformado por un/a Director/a, 2 psicólogos/as, 2 asistentes sociales, secretario/a contable, administrativo de apoyo y horas para abogado; y además que la intervención que se desarrolla debe ser especializada, personalizada, oportuna e innovadora; se identifica

que existe un consenso, tanto de Supervisores del SENAME de la Región del Biobío como de Directores de Organismos Colaboradores Acreditados, en estimar que dicho grupo humano se vuelve insuficiente, dado que las sesiones terapéuticas, tanto de los niños/as y adolescentes como de sus familias respectivas, debiesen involucrar otros tipos de atenciones, no solo sicosocial, por causa del perfil actual de los NNA que sufren vulneración de derechos, como la atención de sicoterapia.

Por otro lado, se identifica que en los proyectos se utiliza un profesional con ciertas capacidades técnicas para realizar funciones que corresponden a otra carrera profesional. Por ejemplo, un psicólogo que realiza actividades de terapeuta sin poseer dicha especialización.

(...) creo que hay que buscar otros recursos humanos para que sea de verdad un trabajo de sanación. A mí, la palabra “reparación” por sí misma no me genera mucho tema, (...) siento que estamos súper cortos en lo que es lo relevante, en lo que debiese ser un PRM. En general, los PRM, su dotación de trabajadores y trabajadoras tienen la formación “x”, pero no tiene la especialización, no hay terapeuta en un PRM, que un PRM me diga que tiene terapeuta, lo celebraríamos, pero no, no tienen. (Supervisor n°1, 2016).

Sobre lo anterior, las bases técnicas estipulan que:

En este contexto la Institución deberá asegurar que el porcentaje máximo de recursos financieros esté dirigido al recurso humano de intervención directa, con lo que asegura la existencia de adecuadas capacidades técnicas y minimiza la rotación de estos equipos, (p.20).

A pesar de esta libertad de distribución de recursos, y esta orientación a dejar el máximo de recursos para contratación de los equipos, los actores concluyen que se vuelve insuficiente para el logro de los objetivos del programa. Lo anterior tendría explicación en el monto de la subvención otorgada, de acuerdo con lo establecido en la Ley 20.032, que fija un máximo de recursos asociado a la línea programática y a la cantidad de niños, niñas y adolescentes, lo cual en su conjunto no permitiría a los equipos poder contratar mayor cantidad de profesionales que el mínimo requerido.

ii. Permanencia del Recurso Humano

La gestión de personas es una categoría que influye en los efectos e impactos de los programas sociales. Por ende, resulta imperante el analizar las categorías de permanencia y rotación que tienen las personas en los cargos establecidos en la metodología que entrega SENAME al PRM. Domínguez (2008) afirma que el Recurso Humano es esencial para el óptimo funcionamiento de cualquier organización, dado que son las personas quienes conforman el corpus de conocimiento, habilidades y destrezas que, al ser combinadas con otros recursos tangibles e intangibles, hacen posible la consecución de objetivos específicos. Peris y Herrera (en Domínguez, 2008) añaden a lo anterior lo apremiante que es invertir en formación del recurso humano, puesto que incide en la motivación y en las ventajas competitivas que desarrolle la organización a un mediano y largo plazo. Faria (en Amaya, et. al, 2010), a diferencia de los autores anteriormente mencionados, alude de manera exhaustiva a que la variable “estabilidad laboral” es primordial para evidenciar bajos niveles de rotación en una organización, junto con el otorgamiento de ciertos beneficios, acordes a los puestos de trabajo que ostenten, entre ellos el otorgamiento de capaci-

taciones e incentivos, que generarán percepción de tranquilidad, salud y motivación del personal; y producto de ello, existirá un mejor desempeño laboral y, por tanto, el cumplimiento de la finalidad de una organización. Sobre la base de lo anterior, se hace necesario explorar en torno a variables que incidirán en la permanencia de las personas en los cargos estipulados en el programa PRM.

a. Remuneraciones

Se constata que la primera causal que provoca rotación en el personal es la remuneración adquirida mensualmente. Lo anterior se testifica en los discursos tanto de Supervisores del Servicio Nacional de Menores de la Región del Biobío como Directores de Organismos Colaboradores Acreditados: que los profesionales, dada la temática que conlleva un importante desgaste, debiesen recibir remuneraciones sobre los \$600.000 mensuales (900 US\$ aproximadamente);

(...) el hecho de que tú tengas un programa con una subvención baja hace que tú también no puedas pagar lo suficiente a un profesional de acuerdo con el campo, y eso también es una debilidad que tiene el sistema en cuanto a que muchos profesionales se van a otras instituciones o a otros mercados, de tal forma que aumenten el sueldo, porque lo que reciben en los programas no está acorde al mercado. Porque reciben entre 600.000 mil pesos a 800.000, y considero que debiese ser mayor, considerando las características del trabajo de un PRM, que es bastante desgastante (Supervisor n°3, 2016).

Lo cual se agrava al momento de estimar las disposiciones señaladas por Supervisores del Servicio Nacional de Menores, respecto de las remuneraciones de profesionales de las distintas líneas

programáticas del Servicio, dado a que al comparar los sueldos de profesionales de Programas de protección especializada en maltrato y abuso sexual con programas de diagnóstico, se indica que en esta última los equipos reciben \$200.000 mensuales (300 US\$) más que los profesionales del programa investigado; a pesar de la considerable y reconocida diferencia del desgaste psicológico y emocional al trabajar por un año, semanalmente, con NNA vulnerados física, sexual y/o emocionalmente en un programa especializado.

(...) hay ofertas en que los profesionales ganan 200 mil pesos más que en un PRM, como son los DAM..., en los programas de PRM un psicólogo o un asistente social ganan aproximadamente 700 mil pesos bruto, y en un DAM está ganando 850; es decir, claramente se van a ir a la oferta DAM. Entonces, ahí yo creo que hay que equiparar un poco los montos de los recursos que se invierten en los profesionales, dado lo importante que es, porque imagínate: en un DAM le pagan 200 mil pesos más, pero los niños entran y salen, entonces es súper ilógico, en torno a que en un PRM los niños tienen procesos, se vinculan, están un año, un año y medio en un programa, con todo lo importante que es, y con todo lo significativo que es para ellos estar siendo atendidos y para sus familias, creo que es súper injusto (Supervisor n°1, 2016).

Por otro lado, las bases técnicas y la normativa del programa no regulan los montos mínimos y máximos que pueden recibir los profesionales por concepto de remuneración, quedando a libre disposición de los ejecutores del programa.

El problema de lo anterior data en el hecho de que dentro del Perfil de cargo de Supervisores técnicos y financieros del Servicio Nacional de

Menores (2011), se indica que se debe verificar que la rendición de las transferencias realizadas a los Organismos Colaboradores Acreditados de dicha Institución sea acorde a la normativa vigente. Es decir, coherente con los lineamientos de SENAME y el convenio firmado entre ambas entidades; sumado a la autonomía en la distribución presupuestaria que poseen los proyectos, se estipula además que la relaciones laborales que lleven a cabo con los profesionales serán de mera consideración de la Institución Colaboradora, por lo que la supervisión, tanto técnica como financiera, será en un ámbito de control de gestión de lo comprometido en el convenio con el SENAME.

Por consiguiente, la supervisión de los sueldos de los profesionales se transforma en una variable no controlable, dado que se encuentra fuera de las facultades de los supervisores del propio SENAME.

b. Estabilidad Laboral

La segunda causal estimada como factor determinante en la permanencia del personal en los proyectos, señalado tanto por los Supervisores de SENAME de la Región del Biobío como por los Directores de OCAs, es el plazo de contratación anual de los profesionales, sin posibilidad de contratos indefinidos, puesto que las relaciones contractuales se establecen por el periodo de duración del proyecto. Esta situación causa estrés y angustia tanto en los profesionales como en las familias y los NNA que participan del programa, puesto que el tiempo de duración de los proyectos es inadecuado, tanto para desarrollar sistematización de conocimiento como para los procesos reparatorios de los NNA, con sus respectivas familias.

Los entrevistados consideran que el tiempo mínimo de contratación que debiese existir es de 3 años, y

que el estar concursando anualmente impide poder desarrollar una proyección laboral en profesionales altamente capacitados.

En general el sistema apunta a la rotación, (...) debiera haber un marco de 3 años de estabilidad..., (...) pero siempre se encuentra esta situación en que hay licitaciones todos los años, de cargos nuevos, de llamados, (...) lo que debieran tener los proyectos especializados son los mejores profesionales, y eso tiene un precio, un costo, que alguien se establezca, investigue, un trabajador que haga su magíster y que haga un estudio, digamos, con los casos. Entonces, para eso se requiere, primero, estabilidad en un proyecto y también estabilidad del trabajador con proyección de la gente; no sé: tener hijos, casa, compromisos, responsabilidades..., pero el sistema no apunta a la estabilidad (...) (Director n°3, 2016).

La problemática evidenciada, asociada al tiempo máximo de los contratos de los profesionales, hace cuestionar el logro de los objetivos del programa, puesto que la reparación del maltrato, de acuerdo con la estimación de reparación del maltrato inferida por SENAME (2012), señala que el periodo para determinar que se cumplió dicho objetivo es seis meses luego de la última sesión terapéutica, por tanto en dicho plazo se harán visibles los cambios en la percepción de la vulneración, tiempo que resulta insuficiente para los actores entrevistados.

La crítica anterior se fundamenta a partir del análisis de estudios referentes a la problemática, donde se deduce que el tiempo de duración de los proyectos es insuficiente para el logro de la reparación del maltrato. Es así como Intebi (2011) indica que la revelación y, por tanto, el proceso terapéutico y de reparación, es un proceso continuo y gradual que se encuentra ligado al contexto y dinámica relacional

del NNA con la familia, en el cual resulta imposible predecir cómo se comportará y en consecuencia el tiempo que tardará el niño/a o adolescente en resignificar el suceso vivido, debido a que las respuestas a las intervenciones dependen de factores internos y externos al niño/a o adolescente. Por otro lado, en la misma línea, Browne, A. y Finkelhor, D. (1985), señalan que la evaluación de reparación del daño causado a la víctima de maltrato debe ser realizada en cada ciclo vital del sujeto de atención, fundamentalmente en los momentos decisivos de sus desarrollos evolutivos, como el ingreso al jardín infantil, a la escuela primaria, a la pubertad o al periodo de adolescencia, pues existen diferentes secuelas psicológicas y comportamentales a raíz de la vulneración vivida.

Finalmente, se estima que el vínculo que generen los equipos de profesionales que llevarán a cabo la intervención es esencial para el proceso terapéutico del NNA. Así lo evidencia Bianciardi (en Fruggeri, L., 1992), identificando que las emociones son primordiales en las intervenciones de sicoterapia, ya que generan un sentido de la responsabilidad por parte del terapeuta, dado el involucramiento de emociones a raíz de una sinestesia del espejo: por la cual el terapeuta toma el lugar del sujeto de atención, creando un proceso relacional continuo de responsabilidad. En este contexto, el hecho de que los convenios duren un año resulta perjudicial para los objetivos del programa, ya que un niño/a o adolescente, en caso de no concluir su proceso terapéutico, deberá continuar su proceso en otro proyecto, que se haya adjudicado la correspondiente licitación, provocando un retroceso en el proceso de responsabilidad y de dinámica relacional de emociones por parte del terapeuta hacia el niño/a o adolescente, y viceversa.

Dos años, yo creo que sería mejor evaluar dos años y volver a evaluar, dos años y evaluar, y así...

porque un año es muy poco, muy muy poco, porque los adultos nos acomodamos, buscamos otra pega, nos cambiaremos de ciudad, pero los niños no. El vínculo que tú construyes con un niño es súper potente; entonces, si ya venían con historias de vulneración graves imagínate que tu terapeuta se vaya, y que no se vaya porque quiere irse, sino que se vaya porque el proyecto se terminó o porque se lo licitó otra fundación. ¿Qué pasa con el vínculo?, porque muchas veces las instituciones traen sus propios profesionales (Director n°4, 2016).

c. Distancias

Una tercera causal, que favorece la alta rotación de los equipos de trabajo de los proyectos, la entregan los entrevistados al concordar que la lejanía entre los territorios donde se implementan los proyectos y las grandes ciudades es un impedimento en la permanencia de los profesionales, dado el costo que conllevan o un arriendo cercano o el traslado diario.

(...) Cañete es una localidad que queda lejos de las grandes ciudades, o sea tres horas... ¡igual es lejos!, entonces muchas veces los profesionales deciden irse a Concepción, porque se ahorran el arriendo, la movilización..., entonces en realidad son varios factores externos los que controlan esa alternativa o posibilidad (Director n°5, 2016).

Así lo identifica García, A. y García, M. (2008), al estipular que dentro de los factores condicionantes de la actitud hacia el trabajo, y por tanto de la movilización del mismo, existe una decisión de inversión en capital humano que se traduce en la decisión individual de invertir en recursos y esfuerzos que conllevarán a un enriquecimiento en la formación personal. Las personas con mayor control interno tendrán un pensamiento positivo

respecto de la movilización de lugar de trabajo o de lugar de residencia, por lo que la reubicación geográfica tiene estrecha relación con encontrar un puesto con mejores características que el anterior, en el cual se concibe la movilidad geográfica como una oportunidad. Lo que no ocurre en caso de que exista incertidumbre por parte de los individuos, ya que se adoptará una actitud negativa frente a la movilidad geográfica, que es finalmente lo que se evidencia al momento de estudiar los factores que inciden en la permanencia o rotación del personal en el programa investigado.

d. Relaciones personales - Autocuidado

Por último, se identifican como causal de rotación del recurso humano las necesidades sociales y relaciones personales que presentan los equipos profesionales, los cuales no necesariamente han sido trabajados por los OCAs. Los discursos de los actores entrevistados concuerdan en estimar que es imperante trabajar el tema del autocuidado de los equipos, ya que representa una instancia de comunicación y desestrés que afecta de manera positiva al trabajo con los NNA, debido a que se evidencia que el vínculo sano que desarrolle el profesional con el sujeto de atención es primordial en el proceso de intervención.

(...) un factor súper relevante es el autocuidado, (...) me refiero a que si tú tienes una actividad que es al aire libre, donde el equipo va a estar en un espacio distinto, donde va a poder conversar otras cosas, también vas cohesionando al equipo. Entonces no es que uno vaya a perder el tiempo, sino que hay que generar más espacios recreativos y sin tanta presión digamos, (Director n°4, 2016).

De esta forma se evidencia que el tema de autocuidado corresponde a una preocupación tanto de Supervisores del SENAME de la Región del Biobío como de Directores de OCAs, ya que el trabajo en este tipo de programas conlleva un importante desgaste psicológico y emocional, lo cual se ve reflejado de manera negativa en la calidad de atención, en caso de que no se realicen jornadas de autocuidado. Sin embargo, Directores de OCAs señalan que una imperante debilidad es la escasa cantidad de dinero que posee el programa para la realización de dichas jornadas, estimándose en \$3.000 mensuales (4.5 US\$) lo que destinan para este gasto. Por otro lado, se evidencia en los relatos que su ejecución corresponde a temáticas relativas al programa más que en reparación del personal, por lo cual, en la praxis se identifica que es una jornada más de trabajo y no de autocuidado (Servicio Nacional de Menores, 2014).

(...) tú tienes un monto que SENAME te autoriza para autocuidado, que son 3 mil pesos mensuales, nosotros lo hacemos cada 2 meses, porque es media jornada mensual para autocuidado, o en su defecto, 1 día completo cada 2 meses. Porque no alcanza para hacerlo más seguido, y con los recursos que te dan para autocuidado no te alcanza para contratar a alguien externo, y es el mismo equipo el que se encarga de hacer el autocuidado (Director n°5, 2016).

(...) hoy las jornadas de cuidado de equipo se basan en realizar actividades que son más bien técnicas, de trabajo técnico asociado al área. Por ejemplo nosotros tenemos jornadas de autocuidado de equipo donde idealmente debiésemos trabajar temáticas que están asociadas a lo que trabajamos, por ejemplo capacitarnos en trabajar en familia de acogida, pero siempre con temáticas relacionadas, entonces al final tú sigues trabajando, y en estos

espacios y en este tipo de trabajo yo considero que igual es bueno la recreación (...) (Director n°4, 2016).

IV. CONCLUSIONES

Los hallazgos de la investigación, en la categoría de recursos humanos, hace reflexionar respecto de la decisión del Estado en torno a externalizar la implementación de políticas sociales reparatorias en infancia, como las analizadas en el presente documento, pues tomando la opción de entregar a privados el desarrollo de programas especializados se debe asegurar la calidad en la entrega de los productos y servicios contemplados. Por consiguiente, si el Estado decide que la sociedad civil es la alternativa más prudente, como es en este caso, se debe garantizar mayor estabilidad financiera, de tal manera que permita estabilidad laboral para los equipos técnicos, cumpliendo un adecuado control o fiscalización en el ámbito de la gestión de personas, situación que, de acuerdo con los resultados de la presente investigación, resultan deficientes, ya que, las facultades otorgadas a SENAME en esta materia son limitadas. Se hace necesario regular los montos de remuneraciones, capacitaciones y el autocuidado que requieren los equipos profesionales para el adecuado y correcto funcionamiento de los proyectos.

Un segundo hallazgo de relevancia es la duración de los mismos, lo que limita la posibilidad de estabilidad laboral para los equipos profesionales especializados, ya que, al no tener una continuidad asegurada, se revela un alto nivel de rotación. Lo anterior se explicaría por las disponibilidades presupuestarias que entrega el Ministerio de Hacienda al SENAME en la Ley de Presupuesto de cada año. Es necesario incursionar y generar Convenios por a lo menos tres años de extensión, que permitan

considerar las condiciones territoriales y a la vez, asegurar la estabilidad laboral de los equipos profesionales. Junto a lo anterior, es necesario regular la lógica del 80 bis, que debería poseer una dinámica planificada en el tiempo y, de esta manera, permitir un trabajo proactivo de los equipos profesionales y disminuir la dinámica reactiva que hoy poseen los proyectos. En ese sentido, se debe mejorar la coordinación entre el ámbito judicial, particularmente en las derivaciones que generan los Tribunales con la función que cumple SENAME en dicho proceso.

Finalmente, cabe mencionar que al ser esta investigación un estudio exploratorio en la temática de gestión de personas, es posible avanzar en una próxima investigación en torno a correlacionar impactos o resultados versus condiciones de estabilidad laboral del recurso humano de los proyectos, que sustente los hallazgos de este primer estudio.

BIBLIOGRAFÍA

Amaya, G., Conde, M. y Pedraza, E. (2010). Desempeño laboral y estabilidad del personal administrativo contratado de la Facultad de Medicina de la Universidad del Zulia. *Revista de Ciencias Sociales*, Vol.16, 495.

Baeza, R. (2002). *De las metodologías cualitativas en investigación científico-social: Diseño y uso de instrumentos en la producción de sentido*. Universidad de Concepción, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología.

Blick, L., Porter, F. y Sgroi, S. (1982). *Handbook of clinical intervention in child sexual abuse*. The Free Press, Estados Unidos.

Browne, A. y Finkelhor, D. (1985). The Traumatic Impact of Child Sexual Abuse: A Conceptualization. Marzo 20, 2017, de *American Journal of Orthopsychiatry*. <http://www.csom.org/train/victim/resources/the%2otraumatic%2oimpact%2oof%2ochild%2osexual%2oabuse.pdf>

Corbin, J. y Strauss, A. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Colombia, Universidad de Antioquía.

Fruggeri. (1992). Las Emociones del terapeuta. *Revista de psicoterapia*, 16, 13.

Domínguez, M. (2008). Factores determinantes en la gestión de recursos humanos en empresas de servicios que incorporan de manera sistemática nuevas tecnologías: Un estudio de caso en la comunidad valenciana. *Pensamiento y Gestión*, Vol.24, 91-126.

García, A. y García, M. (2008). La influencia de los rasgos psicológicos en las actitudes hacia el empleo. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 24, 31.

Intebi, Irene V. (2011). *Proteger, reparar, penalizar: Evaluación de las sospechas de abuso sexual infantil*. Granica, Buenos Aires, Argentina.

Bresser Pereira L. (2001). Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la agenda de América Latina, sin embargo... *International Journal of Political Studies*, 3, 143-166.

Mas Sabaté, J. (2000) *Gestión privada de servicios públicos: La externalización (outsourcing) en la Administración Pública*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct.

Ministerio de Justicia. (2004). Crea los tribunales de familia. Marzo 20, 2017, de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=229557>

Ministerio de Justicia. (2005). Establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME y su régimen de subvención. Marzo 20, 2017, de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=240374>

Ministerio de Justicia. (2005). Establece un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por Infracciones a la Ley Penal. Marzo 31, 2017, de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=244803>

Ministerio Público. (2006). Boletín estadístico primer semestre 2006. Marzo 20, 2017, de Ministerio Público. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_chl_sc_anexo_5_sp.pdf

Servicio Nacional de Menores. (2010). Bases Técnicas Programas de protección especializada en maltrato y abuso sexual infantil (PRM). Manuscrito no publicado.

Servicio Nacional de Menores. (2011). Perfil de cargo de Supervisores técnicos y financieros del Servicio Nacional de Menores, en Perfil de cargo de Supervisores técnicos y financieros del Servicio Nacional de Menores 2011. Manuscrito no publicado

Servicio Nacional de Menores. (2012). Bases Técnicas Programas de protección especializada en maltrato y abuso sexual infantil (PRM). Marzo 20, 2017, de Servicio Nacional de Menores. Manuscrito no publicado.

Servicio Nacional de Menores. (2014). Circular N° 0001. Marzo 20, 2017, de Servicio Nacional de Menores. http://www.sename.cl/wsename/otros/Circula_001_Normtiva_RC.pdf

Servicio Nacional de Menores. (2015a). Orientaciones Técnicas Programas de protección especializada en maltrato y abuso sexual grave (PRM), en Orientaciones Técnicas de líneas programas de Servicio Nacional de Menores. Manuscrito no publicado.

Servicio Nacional de Menores. (2015b). Resolución Exenta N°1000-B.

Servicio Nacional de Menores. (2016). Catastro de la Oferta Programática de la red SENAME. <http://www.sename.cl/wsename/otros/op/CATASTRO-201603.pdf>

UNICEF. (2012). *4° Estudio de Maltrato Infantil*. Marzo 20, 2017, de UNICEF. https://www.unicef.org/lac/Cuarto_estudio_maltrato_infantil_unicef.pdf

HANNAH ARENDT Y EL MAYFLOWER COMPACT COMO CASO EJEMPLAR

*HANNAH ARENDT AND THE MAYFLOWER COMPACT
AS EXEMPLARY CASE*

Autora
Elisa Goyenechea¹

RESUMEN

Hannah Arendt examina el Pacto de Mayflower en su obra *On Revolution*. Nuestra investigación se propone mostrar que el Mayflower Compact es para Arendt un caso ejemplar e históricamente emplazado de praxis plural y de poder mancomunado. El Mayflower es un pacto de estilo puritano, que le permite anclar históricamente su propia justificación teórica del valor político de las promesas proferidas entre hombres libres e iguales. Mostraremos que para Hannah Arendt las promesas, los pactos o las alianzas son la clave para comprender no solo el acontecimiento de la fundación, sino también la fuente de la legitimidad de los cuerpos políticos. Asimismo, entendemos que dicho pacto les permitió a los primeros colonos americanos evadir la aporía teórica de las mentes ilustradas y revolucionarias del siglo XVIII; a saber, cómo eludir el círculo vicioso de poder instituyente y poder instituido.

Palabras clave: Arendt-Pacto de Mayflower-praxis

ABSTRACT

In *On Revolution*, Hannah Arendt examines the Mayflower Compact. Our inquiry seeks to prove that the Mayflower Compact is for Arendt an historically situated, exemplary case of plural power and of action in concert. The Mayflower is a Puritan Agreement that provides an historical anchor for her theoretical justification of the political value of the promises made and fulfilled by free and equal men. We seek to prove that for Arendt promises, covenants and agreements are the key concepts to understand the event of foundation and the legitimacy of the political bodies. We shall assert that the covenant allowed the Pilgrims to evade the theoretical perplexities of the enlightened and revolutionary minds of the XVIII century, i. e., how to elude the vicious circle of constituent power and instituted power.

Key Words: Arendt- Mayflower Compact- Praxis

1.- Doctora en Ciencias Políticas, Licenciada en Filosofía Universidad Católica Argentina, Docente de grado en las carreras de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Docente de posgrado en el Doctorado en Ciencias Políticas Facultad de Ciencias Sociales, UCA. Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: eligoye@gmail.com
Código ORCID: 0000-0003-0219-8957

Artículo recibido el 30 de abril y aceptado el 19 de mayo del 2017.

INTRODUCCIÓN

Hannah Arendt examina el Pacto de *Mayflower* en su obra *On Revolution* (1963, 2006), a propósito de su indagación sobre la dos Revoluciones del siglo XVIII, la francesa y la estadounidense². Nuestra posición es que la pensadora eleva el *Mayflower Compact* a caso ejemplar, porque encuentra allí un asidero histórico que le permite fundamentar sus categorías de praxis mancomunada y de poder. Asimismo, entendemos que el estilo de pacto puritano habilita a la pensadora a justificar teóricamente el valor político de las promesas proferidas entre hombres libres e iguales. Para Hannah Arendt el valor performativo de las promesas, los pactos o las alianzas son la clave para comprender no solo el acontecimiento de la fundación, sino también la fuente de la legitimidad de los cuerpos políticos. Mostraremos que dicho pacto les permitió a los primeros colonos americanos evadir las perplejidades teóricas de las mentes ilustradas y revolucionarias del siglo XVIII; a saber, cómo eludir el círculo vicioso de poder instituyente y poder instituido. O, en otras palabras, ¿cómo dotar de legitimidad a los nuevos poderes instituidos cuando las antiguas autoridades no son vinculantes?

Dividiremos nuestro trabajo en tres partes. En primer lugar, presentaremos los argumentos que emplea Arendt para distinguir las dos Revoluciones y aludiremos brevemente a la tesis central de *On Revolution*, a saber: que la Revolución americana no fue una réplica de las premisas del liberalismo clásico inglés, sino –fundamentalmente– del republicanismo clásico. Asimismo, recalaremos en

la dispar noción de *pueblo* que los teóricos de la Revolución emplearon a ambos lados del Atlántico, cuestión que Arendt destaca sobremanera. En segundo lugar, indagaremos las características del Pacto puritano como *Agreement* o *Covenant*, que Arendt halla en el *Mayflower Compact* y que enaltece como documento constitucional clave de todo el proceso revolucionario en los EE.UU. Mostraremos que dicho Pacto fundacional le provee el anclaje histórico para fundamentar su categoría de praxis conjunta y de poder plural. Asimismo, el acuerdo se da en la forma de una *combinación* entre iguales mediante promesas recíprocas, cuyo valor performativo establece la fundación y vincula para la posteridad. Arendt lo nomina “*mutual contract*”. En tercer lugar, pondremos en evidencia que el acontecimiento revolucionario y fundacional aludido como *Novus Ordo Saeclorum* es –para la pensadora– el “nuevo absoluto” que provee legitimidad y funda para el porvenir un espacio público secular, inclusive sin la sanción de un orden trascendente.

Nuestro trabajo está centrado principalmente en la lectura y exégesis de *On Revolution* y de *The Human Condition*, obras de las que seleccionaremos los fragmentos más salientes en orden a fundar nuestra tesis. Hemos recurrido a dos estudiosos del pensamiento de Hannah Arendt como auxilio interpretativo para la cuestión del Mayflower y la Revolución americana. Recalaremos, entonces, en las posiciones de Claudia Hilb, en su obra *Abismos de la Modernidad. Reflexiones en torno a Hannah Arendt, Claude Lefort y Leo Strauss* (2016) y de David Ingram, en su artículo, *Novus Ordo Seclorum: The Trial of (Post) Modernity or the Tale of the Two*

2.- Para un esclarecedor examen del uso del concepto de Revolución en Arendt, véase Allbrecht Wellmer, *Hannah Arendt: On Revolution*, en Dana Villa (ed.), *The Cambridge Companion to Hannah Arendt*, Cambridge University Press, Cambridge & New York, 2000; pp. 220-260.

Revolutions, incluido en el volumen editado por Larry May y Jerome Kohn titulado *Hannah Arendt. Twenty Years Later* (1997).

1. LAS DOS REVOLUCIONES Y LA HERENCIA REPUBLICANA

Cuando Hannah Arendt teoriza sobre las revoluciones modernas, pone en tensión los eventos en Francia y en EE.UU., y discrimina las bendiciones que rodearon la revolución en América³ y las desgracias que sellaron la suerte y llevaron a su perdición a la francesa⁴. La tesis central de *On Revolution* (2006) es que el acontecimiento por el que se fundó el cuerpo político de los Estados Unidos fue una Revolución en la que la violencia brilló por su ausencia. Clave al respecto es el énfasis con que la autora distingue entre República, que es el fruto de la Revolución, y Gobierno Limitado, noción distintiva del liberalismo clásico (Manent, 1990: 112-124). Arendt dedica muchas páginas de su obra para distinguir entre Gobierno Limitado y República, entre libertades civiles y libertad política o positiva, entre liberación y constitución de la libertad. En el caso de los Estados Unidos, el momento de liberación, el que usualmente llama la atención por su violencia o por su dramatismo y ha sido considerado —erróneamente— como la condición *per quam* de las revoluciones, fue sucedido (sin hiato, sino con solo con un “compás de espera”) por el momento estrictamente revolucionario que

la autora identifica con la “pasión constitucionalista” o la “fiebre constitucional” (Arendt, 2006: 139, 165) en las trece colonias⁵. Liberación de o rebelión frente a un gobierno abusivo o colonial —esclarece Arendt— remite a la necesidad de restaurar las libertades antiguas, es afín al reclamo por un gobierno limitado y no tiene nada de *revolucionario*, sino que puede rastrearse hasta la Carta Magna y los antiguos derechos feudales: la *Petition of Rights* de 1628, el *Habeas Corpus* de 1679 y la *Bill of Rights* de 1688. Allí se aprecia el afán de restauración mas no de revolución, que ambiciona un cambio radical en la forma de gobierno. La idea de *Revolución* a diferencia de la de *restauración*, contiene el elemento del nuevo origen, la discusión por la mejor forma de gobierno y el establecimiento de un nuevo sistema de poderes. En una palabra, la noción de Revolución no remite a la exención de los abusos o al control de los órganos de poder, circunstancia que remite a las libertades negativas (incluso el derecho a la representación para decidir sobre las cargas impositivas), sino a la libertad política y a la participación en los asuntos públicos (Arendt, 2006: 25, 141-145, 150-151). Somos conscientes de que la posición de Arendt ha suscitado controversias, pero para los propósitos de este análisis la tesis será, por el momento, asumida a-críticamente.

Entre las cualidades que la pensadora resalta en el suceso americano es que la guerra de la independencia, el proceso de liberación o rebelión —consustancial a una revolución, pero no su condición suficiente— no arrojó a los colonos a un *estado de*

3.- Hannah no discrimina entre las distintas revoluciones del continente americano y refiere la Revolución de los EE.UU. como “the American Revolution”.

4.- Para una indagación del análisis de Arendt de las dos Revoluciones, véase David Ingram, *Novus Ordo Saeclorum: The Trial of (Post) Modernity or the Tale of Two Revolutions*, en Larry May and Jerome Kohn (Ed.), *Hannah Arendt. Twenty Years Later*, Cambridge, Massachusetts. London, England, The MIT Press, 1997.

5.- Las trece colonias que se involucraron en la lucha por la Independencia fueron, por el norte: Massachusetts [Nueva Inglaterra], Connecticut, New Hampshire, Rhode Island; en el centro: New Jersey, New York, Delaware, Pensilvania; en el sur: Virginia, Maryland, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia.

naturaleza, para decirlo en palabras de Hobbes, sino que los encontró ya organizados en “sociedades políticas” (Arendt, 2006: 167) o “cuerpos políticos civiles” (158, 186). Tales asociaciones preliminares regulaban sus asuntos con relativa autonomía y –lo que resalta Arendt– recibieron la sanción de las Cartas Reales con posterioridad a su institución espontánea (no tutelado ni guiado por una autoridad superior); fueron súbditos ingleses por casi 200 años hasta su independencia, por lo que no estaban investidos de soberanía. Combinaban, entonces, libertad y no soberanía.

Clave en el pensamiento de Arendt es la expulsión de los conceptos de gobierno (*rule*), de dominación, y de mando/obediencia del terreno político. El sentido de lo político que a ella le interesa rescatar contiene los elementos de la igualdad, el autogobierno, de la participación activa en los asuntos públicos, y del consentimiento a las leyes, en detrimento de la obediencia irreflexiva (Ricoeur, 1991). Asimismo, eleva el poder plural como algo cualitativamente distinto de la fuerza y de la violencia (Arendt, 1970: 104-200). La pensadora busca en el paradigma griego antiguo y en las primeras instituciones políticas libres de la polis, la experiencia política originaria a la que debemos retornar siempre que indagemos el sentido de lo político, que late aún bajo capas sedimentadas de significación. El binomio mando y obediencia, la dominación y la violencia –discierne Arendt en *The Human Condition* (1958, 1998) y en *Was ist Politik?* (1993a)– no pertenecen estrictamente a la esencia de lo político. Para los antiguos griegos estos elementos que hoy con naturalidad endosamos a la esfera pública y política, hallaban en la esfera privada su lugar natural, porque en la casa y en las relaciones familiares reinaba la desigualdad. La polis, en cambio, reunía en el ágora a hombres libres e iguales. De allí que entre ellos, la dominación por la fuerza o la violencia o la dupla

mando y obediencia mudaban en aquiescencia, participación, persuasión, consentimiento. Para la experiencia política clásica, la figura del *primus inter pares* daba cuenta de la igualdad elemental de los que se unían y generaban número y poder para la consecución de la propuesta del dirigente (Arendt, 1998: 189). Éste último quedaba literalmente impotente, si no lograba que el resto de sus iguales se uniera a su empresa, cuyo éxito dependía del esfuerzo mancomunado. O sea, para el pensamiento clásico, la noción de praxis –acción– era ajena y hasta opuesta a la dupla mando-obediencia y gobernante-gobernados, en las que la desigualdad y la jerarquía van de suyo.

En *Was ist Politik?* (1993a), Arendt indaga el mundo político griego antiguo a través de textos poéticos y de narraciones épicas en busca de un sentido primordial, fundado en experiencias políticas originarias. Asimismo, recorre el pensamiento político de Platón y de Aristóteles, y encuentra allí un sentido derivado e ilegítimo de lo político. Verifica un desplazamiento del origen que instala la dupla mando/obediencia, el binomio gobernante/gobernados, enarbola la figura del experto en política (hoy diríamos, el tecnócrata), e introduce el elemento de la violencia, específicamente en el diálogo *El Político* (Platón, 1981: 296 c-e). Para la discípula de Heidegger, el pensamiento político presocrático volcado en experiencias, narraciones y palabra poética encierra el tesoro oculto que pulsa inclusive hoy, cada vez que pronunciamos la palabra *política*. A ese sentido volverá Arendt una y otra vez, para identificar una tradición *revolucionaria* jalónada por acontecimientos ejemplares históricamente emplazados: las polis griega, la *civitas* romana (Arendt, 1972: 139), las 48 secciones de la Comuna de París de 1871, las *elementary Republics* de Thomas

Jefferson⁶, los *Soviets* de 1905, la fallida Revolución húngara de 1956. Tales eventos de lo político nos ofrecen el criterio para apreciar y calibrar el valor de nuestras instituciones, el grado de libertad política que gozamos y la calidad del espacio público que habitamos (Arendt, 2006: 241-248).

En *On Revolution*, Arendt lee e interpreta la experiencia colonial y pre-colonial de los EE.UU. con sus propias categorías de pensamiento político, fraguadas sobre el carácter ejemplar de la polis griega y de la *civitas* romana. Pertrechada de los instrumentos teóricos antedichos, la autora halla en los orígenes de su patria adoptiva una riqueza política y una experiencia revolucionaria que no han sido debidamente enaltecidas. Animada con este espíritu, registra en estas “sociedades políticas” coloniales, en las “repúblicas elementales” de Thomas Jefferson y en el “*civil body politik*” de la fórmula del *Mayflower*, una réplica moderna de esas primeras instituciones políticas libres de las que somos herederos. En estas instituciones germinales de la República confederada palabras como violencia, jerarquía, dominación y soberanía eran foráneas. Aún así o, mejor aún, *precisamente* por eso, son cuerpos eminentemente *políticos*, entendiendo por tales, organizaciones esencialmente distintas de aquellas fundadas en vínculos

sanguíneos y *familiares*, o en lazos *sociales*. Al respecto, leemos en *On Revolution* (2006):

Estos cuerpos, estrictamente hablando, no eran concebidos como gobiernos; no implicaban gobierno y la división entre gobernados y gobernantes. [...] el pueblo así constituido pudo seguir siendo súbdito real del gobierno de Inglaterra por más de ciento cincuenta años. Estos nuevos cuerpos políticos eran verdaderamente ‘sociedades políticas’ y su gran importancia para el futuro yacía en la formación de un dominio [*realm*] político, investido de poder y con la prerrogativa de reclamar derechos, sin poseer soberanía, (p. 159).

La guerra por la independencia, la desvinculación de la Corona inglesa, a diferencia de lo que sucedería en Francia, no barrió los privilegios de los antiguos estamentos y órdenes, que -pertenecientes al antiguo régimen- constituían los patrones de una organización obsoleta; la emancipación lo fue respecto de la Corona inglesa, pero no se sintieron eximidos de sus propios pactos coloniales y Órdenes Fundamentales⁷, en las que yacía su organización. En primer lugar, la suerte de los colonos americanos estuvo predeterminada por su herencia no absolutista, le hacían frente a un

6.- Véase la carta de Thomas Jefferson a Samuel Kercheval del 12 de julio de 1816. Cf. *Thomas Jefferson, The Works of Thomas Jefferson, Federal Edition* (New York and London, G.P. Putnam's Sons, 1904-5). Vol. 12. Retrieved 8/4/2017 from the World Wide Web: <http://oll.libertyfund.org/titles/808>

7.- Connecticut, hoy uno de los cincuenta Estados de los Estados Unidos, fue una de las trece colonias, en origen dependientes del Reino Unido. La región, hoy llamada Connecticut, fue explorada en primer lugar por colonos holandeses, que establecieron puestos comerciales, pero los primeros asentamientos permanentes se debieron a los ingleses puritanos de Massachusetts, a partir de 1633. La colonia de Connecticut, desde su origen, gozó de gran autonomía política y fue, en consecuencia, la primera en poseer un Constitución escrita, llamada *Fundamental Orders*, o *First Orders* (Mandatos Fundamentales o Primeras Órdenes). Fue adoptada el 14 de enero de 1639 y proclama un principio de gobierno democrático basado en la voluntad del pueblo. Esta constitución colonial serviría de base para la redacción de la Constitución estadounidense, por esa razón se llama a Connecticut “El Estado de la Constitución” (“*The Constitution State*”). Para el documento de las Órdenes Fundamentales de Connecticut, véase Luis Grau, *Historia del constitucionalismo americano. Materiales para un curso de historia de las constituciones*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2011, cf. pp. 32-35. Para el texto original del Mandato Fundamental de Connecticut, véase: <http://oll.libertyfund.org/pages/1639-fundamental-orders-of-connecticut>

gobierno constitucional, la protección de los abusos potenciales de la monarquía les estaba garantizada por el hecho de que gozaban de “los derechos de los ingleses” (Burke, 1790, 1942)⁸. Es decir, el aspecto decisivamente *revolucionario* no fue el reclamo por un gobierno limitado y su Constitución —en consecuencia— no se basó en una enumeración de derechos. Si la Revolución de los EE.UU. hubiera sido solo esto, no habría sido más que un reclamo restaurador ante la voracidad impositiva de un Parlamento tiránico o la desmesura de Jorge III (Sheldon, 1993). El aspecto decisivo de la Revolución americana —enseña Arendt— es que la cuestión de la Revolución y fundación de un nuevo cuerpo político nunca tuvo su centro en la

enumeración de derechos; es decir, en la salvaguarda de las libertades civiles mediante garantías constitucionales. O sea, la posición de Arendt es que el aspecto crucial del proceso revolucionario en los EE.UU. no yace en la raíz liberal clásica, sino en la discusión por la mejor forma de gobierno o por la distribución más sabia de los poderes. Dicho de otro modo, la cuestión esencial fue el establecimiento de un nuevo sistema de poder o, en palabras de la pensadora, “la constitución de la libertad recién conquistada”. En consecuencia, la fuente clave fue el republicanismo clásico (Béjar, 2000). “*Constitutio Libertatis*” (Arendt, 2006: 132-170), es el subtítulo del IV capítulo de *On Revolution*, titulado “*Foundation I*”⁹.

8.- Nos referimos a la sentencia de Edmund Burke, que —contra la proclamación de la Revolución Francesa— impugna los derechos naturales inalienables del Hombre y reivindica los derechos históricamente emplazados y sancionados por la tradición. Edmund Burke sostiene que para teorizar o reflexionar sobre la dimensión política de los hombres basta con “constatar o reflejar lo que aparece, dejando de lado la función de penetrar tras las apariencias positivas, forzando su sentido, mediante la aplicación de principios no visibles, que son construcciones racionales”. El pensador irlandés define a la sociedad y a la historia según el modelo de la naturaleza, en el cual puede descubrirse cierta legalidad y constancia. Lo racional en el plano social e histórico es lo que se ha comprobado como constante e inalterado, aquello que ha resistido al transcurso del tiempo. Para Burke, en consecuencia, la racionalidad y naturaleza del orden social se encuentran en “ciertas constancias inalteradas por el paso del tiempo, es decir, en la tradición”. La tradición, entonces, es “el único principio legítimo del orden público”. Discute toda defensa de la libertad que tenga por fundamento ideas abstractas sobre el hombre, o que se base en la naturaleza humana y defiende la índole histórica y contingente de los principios. En este caso, “el carácter convencional (no natural) de todo derecho y la sola legitimación de estos como derechos históricos, como «herencia del pueblo inglés»”. Véase, *Burke y las concepciones conservadoras de la democracia*, Tomás Molán en *Crítica & Utopía, Latinoamericana de Ciencias Sociales*, número 1, Buenos Aires, septiembre, 1979. Se consultó la versión on line publicada por la Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red Clasco: www.bibliotecavirtual.clasco.org.ar/ar/libros/criticayutopia.htm. Véanse especialmente pp. 1-3. Edmund Burke argumenta sobre los derechos de los ingleses, es decir, los derechos y libertades que se heredan por tradición en *Reflections on the French Revolution*. Véase, <http://oll.libertyfund.org/title/656> Especialmente, pp. 76-77, 81. En esta última leemos: “In the famous law of the 3rd of Charles I. called the Petition of Right, the parliament says to the king, «Your subjects have inherited this freedom», claiming their franchises, not on abstract principles as the «rights of men», but as the rights of Englishmen, and as patrimony derived from their forefathers”.

9.- La Constitución de los Estados Unidos fue redactada en la Convención Constitucional de Filadelfia, en 1787, ratificada en 1788 (*The Federalist*) y entró en vigencia en 1789. Es la Constitución de mayor antigüedad que se encuentra, aún hoy, vigente en el mundo. Sustituyó a los “Artículos de la Confederación y Unión Perpetua”, que eran los estatutos originales de los Estados Unidos, vigentes desde 1781. Inicialmente, la Constitución definitiva de los Estados Unidos contenía un Preámbulo y siete artículos, en los que se establece el sistema de distribución de poder, o el diseño de las instituciones, lo que Arendt denomina “*Constitutio Libertatis*”. Así, consigna los principios básicos en los que se fundamenta el gobierno federal de los Estados Unidos y los límites a los que tal gobierno está sometido. La mayor objeción que se le hizo a la Constitución durante su proceso de ratificación fue la ausencia de una declaración de derechos fundamentales. Inmediatamente después de ser distribuido el texto, Alexander Hamilton publicó en los periódicos de New York un artículo con el título de “*The Federalist*”, bajo el seudónimo Publius. Allí se comprometió a resolver todas las inquietudes que suscitaba el texto de la Constitución. Para ello, recabó la ayuda de James Madison y de John Jay. Entre octubre de 1787 y agosto de 1788, los autores publicaron en dos periódicos de New York, setenta y siete artículos con el mismo título y bajo el mismo seudónimo. Estos fueron publicados a fines de 1788 en dos volúmenes con el título “*The Federalist. A Collection of Essays written in favor of the new Constitution, as agreed upon by the Federal Convention, September 17, 1787*”. Los ensayos más famosos son el número 10, en el que Madison trata de cómo impedir la tiranía de la mayoría y la ventaja de un Estado grande sobre varios pequeños. En el 39, Madison describe el federalismo y en el 51 introduce la doctrina de los “checks and balances”. El 4 de marzo de 1789, el Congreso de los Estados Unidos aprobó doce enmiendas a la Constitución y el 25 de septiembre fueron enviadas a todos los estados para su ratificación. Finalmente, el 15 de diciembre de 1791 diez de ellas se convirtieron en el Bill of Rights, o Carta de derechos, de la Constitución de los Estados Unidos. Hasta ahora, la Constitución ha sido modificada con veintisiete enmiendas. Véase Luis Grau, *Historia del constitucionalismo americano. Materiales para una historia de las Constituciones*, op. cit.; en especial pp. 86-98, 119-126.

Concepto decisivo para comprender la diferencia entre ambas Revoluciones es la noción de *pueblo* que emplearon, a ambos lados del Atlántico, los hombres de la Revolución. A los efectos de discriminar el uso del término, Arendt examina principalmente *El contrato social*. Repasemos sucintamente su interpretación. En los escritos de Jean-Jacques Rousseau, *pueblo* aparece como una entidad colectiva, indiferenciado y desorganizado; el vínculo dominante, por el que monopoliza la virtud cívica, es la piedad por el que sufre (Rousseau, 1762, 2003: 311-314). Se trata de una multitud no tocada por el vicio proveniente del lujo, el comercio, la vagancia y la ociosidad (222-225, 231-233, 235), cualidades ruinosas de quienes delegan la custodia de los asuntos públicos y la depositan en expertos. Dice Rousseau (313): “El hombre salvaje, carente de sabiduría y razón [...], se lo ve siempre entregarse imprudentemente al primer sentimiento de humanidad. En las revueltas, en las peleas callejeras, el populacho se reúne, el hombre prudente se aleja. Es la chusma, son las mujeres de *les Halles* quienes separan a los que combaten e impiden a la buena gente degollarse una a la otra”.

Le peuple roussoniano es el depositario de la principal virtud pública: la compasión, y se lo caracteriza como un ente moral. En términos no roussonianos sino marxistas, Rousseau conceptualiza el pueblo en clave clasista e identifica a los desposeídos, los oprimidos o los pobres con los virtuosos; asume la premisa de la bondad natural del hombre fuera de la sociedad e infiere, a partir de la desigualdad escandalosa de la que es testigo, la máxima de que la sociedad o las instituciones lo pervierten. Si bien tanto los revolucionarios franceses como los norteamericanos son coincidentes en la premisa de que el poder reside en el pueblo, *the people* y *le peuple* aluden a realidades distintas. Aludiendo al *pueblo* roussoniano, apunta la autora:

La imagen de Rousseau de una ‘multitud ... unida en un solo cuerpo’ y movida por una voluntad era una descripción exacta de lo que realmente eran, porque los urgía el reclamo por el pan, e implorar por pan siempre será manifestado en una sola voz. En la medida en que todos necesitamos pan, verdaderamente somos todos lo mismo [no iguales, sino homogéneamente lo mismo, como el *homo laborans*], y bien puede unirnos en un solo cuerpo. De ningún modo es una mera cuestión teórica el hecho de que el concepto francés de *le peuple* siempre ha tenido, desde su origen, la connotación de ‘un monstruo de muchas cabezas [*a multiheaded monster*]’, una masa que se mueve como un cuerpo y actúa como si estuviera poseído por una voluntad; y si esta noción se ha esparcido por los cuatro rincones de la tierra, no es por ninguna influencia de ideas abstractas, sino por su obvia verosimilitud bajo condiciones de pobreza abyecta. (Arendt, 2006: 82).

Cuando Arendt piensa en el *pueblo*, evoca la riqueza de la experiencia colonial americana. Alude siempre a un grupo de hombres organizado, que actúa en concierto y que no responde a patrones de conducta, asimilados u obedecidos. Cuando señala la sabiduría de los Padres Fundadores, no duda del arsenal teórico de Thomas Jefferson, James Madison, o John Adams (los tres más citados), pero lo que desea es poner de manifiesto la riqueza oculta de la experiencia colonial y revolucionaria americana, y tal riqueza se centra en las categorías de praxis y de poder plural o mancomunado. La categoría de *acción* en el pensamiento de Arendt reviste las cualidades del origen, del inicio susstraído de causas y antecedentes, imposible de ser explicado conforme a patrones de conducta. La acción, imposible de ejercer en aislamiento, siempre requiere de una pluralidad de hombres que actúa concertadamente y genera poder (Arendt,

1998: 199-201), inclusive persiguiendo cada uno de ellos sus intereses mezquinos.

La experiencia específicamente americana había enseñado a los hombres de la Revolución que la acción [...] solo puede ser cumplida por algún esfuerzo mancomunado, en el que la motivación de los solos individuos –por ejemplo, si son o no una ‘banda de indeseables’ [Arendt alude a la tripulación del *Mayflower*]- ya no cuenta, de manera que la homogeneidad de pasado y de origen [...] ya no es requerida. El esfuerzo conjunto iguala muy efectivamente tanto las diferencias del origen, como también las de calidad. (Arendt, 2006, 173).

The people alude, entonces, a una realidad actuante (“*a working reality*”) (167), el pueblo organizado, cuyo poder es ejercido conforme a leyes y limitado por ellas. Para los revolucionarios norteamericanos, *pueblo* nunca tuvo el sentido de una unión sagrada, ni de un todo colectivo guiado por una sola voluntad, ni de una entidad indivisa cohesionada por una sola opinión. Para Arendt, la Revolución francesa traicionó su promesa de emancipación y degeneró en una caricatura del mismo absolutismo, del que quiso abjurar. El peso del legado absolutista resultó en la ecuación entre libertad y la voluntad única y sin fisuras: la soberanía del pueblo. Ciertamente es que los americanos se auto-comprendieron como *pueblo*, pero con este término aludían principalmente a la pluralidad y a la diversidad.

La palabra ‘pueblo’ retenía para ellos el sentido de la diversidad, de la infinita variedad de una multitud cuya majestad reside en su misma pluralidad. Oponerse a la opinión pública, es decir, a la potencial unanimidad de todos era, en consecuencia, una de las muchas cosas sobre las que los hombres de la Revolución americana estaban completamente de acuerdo; sabían que

el dominio público en una República estaba constituido por el intercambio de opinión entre iguales, y que este dominio simplemente desaparecería en el mismo instante en que el intercambio se volviera superfluo si todos los iguales fueran de la misma opinión. (Arendt, 2006, 83).

La posición de Arendt es que los teóricos franceses siguieron a Rousseau y concibieron al pueblo como una ficción y un absoluto, la Nación (la *unión sagrada*), la voluntad general, o el pueblo soberano; fueron fieles a su herencia absolutista y trasladaron la soberanía y arbitrariedad temible del monarca al pueblo. En consecuencia, lo posicionaron por encima de toda autoridad y absuelto de todas las leyes. Su herencia absolutista les impidió concebir no solo un poder dividido y balanceado, sino dos fuentes independientes del poder, por un lado, y del derecho, por otro. El intento teórico de romper el círculo vicioso del poder instituyente y el poder instituido, o de un poder instituyente que no es capaz de proveer solidez y estabilidad, porque carece de la autoridad con el suficiente poder vinculante como para conferir sanción, se mantuvo dentro del marco conceptual heredado del absolutismo. Con las palabras de Arendt:

En términos teóricos, el problema de Rousseau se asemeja al círculo vicioso de Sieyès: aquellos que se reúnen para constituir un nuevo gobierno son, ellos mismos, inconstitucionales, esto es, no tienen autoridad para hacer lo que se propusieron lograr. El círculo vicioso en la legislación [está presente] cuando se instituye la ley del país o Constitución, la cual, en adelante, se supone que encarna la ‘ley superior’, de la que, en última instancia, todas las leyes derivan su autoridad. (Arendt, 2006: 176).

1.1. El poder y la autoridad

El poder irrestricto del que fue investido *le peuple*, o la Nación, a la que se la concibió –también– como sede de la autoridad, no pudo instituir nada duradero y estable, precisamente porque era defectivo en la capacidad de sancionar, refrendar, legitimar o respaldar, o sea: carecía de *autoridad*. En el caso de Francia, el poder instituyente fue infructuoso¹⁰. Experta en delimitar el alcance semántico de los términos, la diferencia esencial y el balance entre autoridad y poder, o entre derecho y praxis, es un valioso aporte de Hannah Arendt, desarrollado lo largo del capítulo V de *On Revolution* y en *What is Authority?* (1993b: 91-141). Presenta su posición remitiendo a dos fuentes, Cicerón y James Madison. En *De Re Publica*, el senador romano consigna las dos fuentes diferenciadas de poder y autoridad, mientras que el poder reside en el pueblo, la fuente de la autoridad yace en la institución del Senado, “*cum potestas in populo auctoritas in senatu est*”. El dinamismo de la acción, la potencia del cambio y de la renovación yacen en el pueblo, pero la autoridad es una institución, un documento, un precedente cuya prerrogativa no es la acción, sino el consejo, la admonición, o la exhortación por medio de una voz máximamente calificada para evaluar la constitucionalidad de una ley, de un fallo o de una decisión. A quien está investido de autoridad política no le compete el poder de la acción, sino la capacidad hermenéutica que ha de velar por la continuidad de los principios fundacionales que constituyen la “Ley fundamental”, su función es la

de custodiar la Constitución. Su tarea es imprescindible por cuanto ofrece seguridad, estabilidad y permanencia al cuerpo político, encauzando, resistiendo o demorando el empuje de la praxis y el poder mancomunado del pueblo. De allí que Arendt aluda a la *auctoritas* con la metáfora de Plutarco, como “el lastre de un barco” que “lo mantiene a flote y erguido” (Arendt, 1993b: 123). La sentencia de muerte de la Revolución en Francia fue la indistinción entre estos dos elementos –poder y autoridad– cuyas fuentes deben estar inexcusablemente diferenciadas. En este sentido, la Constitución de los EE.UU., más como arquitectura distributiva de poder que como mera enumeración de derechos, es un documento ejemplar. Los artífices del documento, enseña Arendt, se sintieron herederos de la sabiduría política romana y desplazaron la *auctoritas* del senado romano, cuya función era el consejo, a la rama judicial o al “Consejo de censores” (como en el caso de Pensilvania) o a las “Convenciones ocasionales o periódicas” (la propuesta de Jefferson para la Constitución de Virginia) o a la Corte Suprema de Justicia, cuya función no es el consejo, sino la interpretación (Hamilton, Madison, Jay, 2001: XLVII – L). Lo decisivo es que, en cualquier caso, la fuente de la *auctoritas* (del Derecho o de la ley) no debe coincidir con el origen del poder, que es el pueblo. En suma, se debe eludir el círculo vicioso (Arendt, 2006: 191-193).

En Roma, la función de la autoridad era política y consistía en dar consejo, mientras que en la república americana la función de la autori-

10.- El grado de conflicto e inestabilidad de los acontecimientos en Francia da cuenta no de la ausencia de poder instituyente –sostiene Arendt– sino de la falta de autoridad que diera sanción a los poderes instituidos. Las cuatro Constituciones (1791, 1793, 1795, 1799) que se sucedieron durante el convulsionado período revolucionario francés manifiestan la falta de solidez de las instituciones que producía la Revolución. En 1804, un senado-consulta proclamó el Primer Imperio y la extinción de la Primera República. Este suceso cerró el capítulo histórico de la Revolución francesa. (Michel Vovelle, *Introducción a la historia de la Revolución francesa*, Barcelona, Crítica, 2000, cf. pp. 25-70).

dad es legal y consiste en la interpretación. La Corte Suprema deriva toda su autoridad de la Constitución como documento escrito, mientras que el Senado romano, los *patres* o padres de la república romana mantenían su autoridad porque representaban o -mejor dicho- reencarnaban a los ancestros, cuyo solo reclamo de autoridad en el cuerpo político era precisamente que lo habían fundado, que ellos eran los 'padres fundadores'. (Arendt, 2006: 192-193).

La Revolución en Francia quedó presa del círculo vicioso o cuadrado de poder instituyente e instituido, o entre poder y autoridad, o entre praxis y derecho. Entendemos que Arendt pretende teorizar desde fuera de ese contexto, pues dentro de tal marco de referencias el problema es insoluble. Para ello deja a un lado la teoría y busca en la historia un acontecimiento a tal punto ejemplar, que pueda proveer un anclaje para su propia categoría de análisis: la praxis o acción. Evoca la experiencia colonial y revolucionaria americana e interpone su propia noción de praxis, con sus notas de *comienzo* y *origen*. Es decir, emplea una idea central de su pensamiento político para interpretar la experiencia de la fundación. Origen y comienzo no provienen del *yo quiero* de la voluntad soberana, sino que descansan en el poder plural que reclama muchos agentes, y en el valor del pacto, que sella

la combinación de múltiples voluntades mediante compromisos recíprocos. Tal origen, además, escapa a la previsión y el control de los contratantes, de modo tal que solo los observadores futuros podrán calificar dicha praxis mancomunada como *origen*. Estos atributos legitiman la praxis por sí misma (sin necesitar la invocación de una autoridad de orden superior para el caso de la "ley del país") y -defiende Arendt- permitirían escapar del contexto del *círculo vicioso*, que tanto Sieyès como Rousseau detectaron pero no pudieron eludir. Aun subrayando la necesidad ineludible de la autoridad en política, Arendt no la ubica en *lo alto* -el derecho natural (o las verdades auto-evidentes), que para ser vinculante necesita de un autor y de un intérprete autorizado¹¹-, sino en los comienzos terrenales e históricos de una comunidad civil: el pacto y la recíproca prestación de promesas entre individuos libres e independientes.

Las Revoluciones del XVIII buscaron establecer un espacio público secular y pretendieron ser independientes de la sanción religiosa. Aun así, tuvieron la necesidad de recurrir -estratégicamente- a elementos pertenecientes a la esfera de la fe, pero los consideraron como asequibles al *lumen naturale*. La aporía de la fundación -*el círculo cuadrado en la teoría política*- fue resuelta por los teóricos y los revolucionarios del siglo XVIII de dos formas. En *El contrato social* (1762, trad. 2003)

11.- En los siglos XVII y XVIII la Ley Natural ocupó el lugar de la Divinidad. Este lugar, interpreta Arendt, "es el que había sido ocupado por el Dios hebreo, que era un legislador porque él fue el Hacedor [*Maker*] del universo, un lugar que más tarde ocupó Cristo, el representante visible y la encarnación de Dios sobre la Tierra, de quien luego, los vicarios de Cristo, los papas y obispos romanos como así también los reyes que los sucedieron, habían derivado su autoridad. Hasta que, finalmente, los rebeldes protestantes recurrieron a las leyes y alianzas hebreas y a la figura del mismo Cristo. Porque el problema con la Ley Natural fue, precisamente, que no tenía autor [...]. Para que fuera fuente de autoridad y pudiera sancionar la validez de las leyes hechas por el hombre, uno tenía que añadir a la «ley de la naturaleza», como hizo Jefferson: «y el Dios de la naturaleza». En este contexto, no es de gran relevancia si este Dios interpelaba a sus creaturas a través de la voz de la conciencia o los iluminaba a través de la luz natural de la razón, o a través de la revelación bíblica. Lo central de este asunto siempre ha sido que la Ley Natural en sí misma necesita de la sanción divina para ser vinculante para los hombres". Véase, Arendt, *On Revolution*, op. cit.; cf. p. 182.

y en el *Manuscrito de Ginebra*, la primera versión de *El contrato social* (1755-1761, trad. 2004)¹², J. J. Rousseau recurrió al Legislador cuasi-divino. En la *Declaración de la Independencia*, Thomas Jefferson, John Adams y Benjamin Franklin aludieron a las Verdades auto-evidentes contenidas en las leyes, que se suponen automáticamente vinculantes. Ciertamente, Arendt admite la presencia de estos refuerzos teóricos en la *Declaración de la Independencia* americana¹³, o en los escritos de John Adams¹⁴; sin embargo, la autora pondera que fue “más sabiduría política que fervor religioso”, lo que condujo a los *Fundadores* a emplear un elemento coercitivo presente en la religión tradicional como garante último de moralidad pública y sujeción (Arendt, 2006: 175-178). Para ella, el acontecimiento de la fundación presente en las Revoluciones del siglo XVIII, en general, y en la de los EE.UU. en particular, contiene en sí mismo su propio principio.

Cualquiera haya sido la influencia del Puritanismo en el desarrollo del carácter americano, los fundadores de la República y los hombres de la Revolución pertenecían a la Edad de la

Ilustración; eran todos deístas, y su insistencia en una creencia en un ‘estado futuro’ no se correspondía (*was oddly out of tune*) con sus propias convicciones religiosas. Ciertamente no fue fervor religioso, sino temores estrictamente políticos sobre los enormes riesgos inherentes a la esfera secular de los asuntos humanos (*human affairs*), lo que los condujo a recurrir al único elemento de la religión tradicional cuya utilidad política como instrumento de gobierno estaba más allá de toda duda. (Arendt, 2006: 183).

2. EL MAYFLOWER COMO AGREEMENT O COMBINACIÓN DE PODERES

En términos políticos, la acción fundacional contiene en sí misma su propio *principium*, no necesita apelar a un *Legislador Inmortal* ni a las verdades evidentes contenidas en el Derecho Natural. La fundación descansa en el poder del pacto que sujeta y *combina* a muchos por medio de la prestación de promesas recíprocas y la firme determinación de

12.- Hemos consultado el estudio preliminar y la traducción de Vera Walksman de la primera versión de *El contrato social*, titulado *Ensayo sobre la forma de la República*, (*El manuscrito de Ginebra*). Véase, Vera Walksman, *El Manuscrito de Ginebra. Conjeturas acerca de la primera versión de El contrato social*, en *Deus Mortalis*, número 3, 2004; pp. 519-547. J. J. Rousseau, *El contrato social. Ensayo sobre la forma de la República*, en *Deus Mortalis*, número 3, 2004; pp. 549-608.

13.- El texto de la Declaración de la Independencia señala: “We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness. — That to secure these rights, Governments are instituted among Men, deriving their just powers from the consent of the governed, — That whenever any Form of Government becomes destructive of these ends, it is the Right of the People to alter or to abolish it, and to institute new Government, laying its foundation on such principles and organizing its powers in such form, as to them shall seem most likely to effect their Safety and Happiness”. Véase, Carl Lotus Becker, *The Declaration of Independence: A Study on the History of Political Ideas* (New York: Harcourt, Brace and Co., 1922). Retrieved 24/2/2017 from the World Wide Web: <http://oll.libertyfund.org/titles/1177>. Cf. pp. 8 y 9. Véase también: Luis Grau, *Historia del constitucionalismo americano. Materiales para una historia de las constituciones*, op. cit.; cf. p. 100.

14.- Véase, por ejemplo, el borrador escrito por John Adams de la Constitución de Massachusetts, en <http://oll.libertyfund.org/title/592>. En especial p. 251. Allí se afirma que: “Good morals being necessary to the preservation of civil society; and the knowledge and belief of the Being of God, His providential government of the world, and of a future state of rewards and punishment, being the only true foundation of morality [...]”.

mantenerlas¹⁵. En *On Revolution*, leemos: “El principio que vio la luz [*came to light*] durante aquellos fatídicos días [de la Revolución americana] en que se sentaron los cimientos –no por la fuerza de un solo arquitecto, sino por el poder combinado de muchos– fue el principio interconectado de la promesa recíproca y de la mutua deliberación” (214). El *principium* que animó la iniciativa de William Bradford a bordo del Mayflower pudo haber sido la libertad o la igualdad; es decir, pudo haber actuado en el nombre de la libertad o de la igualdad. Sin embargo, tal principio rector de la praxis no fue operativo hasta tanto el resto de los peregrinos y de los “*strangers*” suscribieron el acuerdo (158)¹⁶. Hubo allí un “principiante” (Arendt, 1998: 177) que propuso un curso de acción para seguir y la aquiescencia activa de sus pares consistió en aceptar como propio ese principio inspirador. Así generaron poder y, juntos, concluyeron la empresa. Este es el origen presente en la fundación y la garantía de continuidad de los cuerpos políticos.

Claudia Hilb (2016) tiene el mérito de haber esclarecido el uso del término *principium* en Arendt, remitiéndolo a sus fuentes “montesquievina” y agustiniana. La autora rastrea la noción de *principium*, de importancia capital en el pensamiento de Arendt, para comprender la cuestión de la fundación y la legitimidad de los cuerpos políticos. Ciertamente es que en *The Human Condition*, la cuestión del principio es enfocado desde una óptica antropológica y alude al don de la libertad, en la medida en que las acciones de los hombres inauguran nuevas cadenas

o cursos de acción, insospechados e impredecibles; es decir, no cabalmente explicables conforme a la categoría de la causalidad (1978: 175-181, 245-247). En *On Revolution*, desplaza el término al terreno propiamente político, en el que el enfoque no será –forzosamente– antropológico, pues el dato incuestionable es la pluralidad humana (en lugar del hombre abstracto). Es decir, el enfoque es el político. Claudia Hilb distingue en Arendt entre *principio* como acción inaugural –*initium*– del uso “montesquievino” del término (Hilb, 2016: 60), cuyo fino análisis merece destacarse. Éste último designa “el principio de intelección de una forma política” (61), la energía semántica orientadora de la praxis o aquello que es “reconocido como la pauta última para juzgar los actos y omisiones de una comunidad” (62). Hilb ordena y sistematiza las reflexiones de Arendt en torno al principio de acción en los totalitarismos, cuya novedad exige prolongar la clasificación de Montesquieu. Los regímenes totalitarios se caracterizan por la soledad y la atomización de sus miembros; su esencia es el “terror” y su principio, obviamente defectivo, es la “ideología”, que extingue en los hombres la capacidad de la acción libre y la reemplaza por el comportamiento automatizado. Contrario a los regímenes totalitarios, existen órdenes políticos respetuosos de la pluralidad humana. En sus reflexiones en torno a las formas de comunidad basadas en la experiencia de la pluralidad humana, Arendt emplea el término en variados contextos. Por ejemplo, en la experiencia fundacional americana,

15.- Para una esclarecedora indagación de la noción “montesquievina” de la noción de principio en H. Arendt, véase Claudia Hilb, *Abismos de la Modernidad. Reflexiones en torno a Hannah Arendt, Leo Strauss y Claude Lefort*, Buenos Aires, FCE, 2016; pp. 57-88.

16.- La embarcación de nombre Mayflower llevaba 102 pasajeros. Entre los 41 cabezas de familia firmantes, algunos eran los Peregrinos, en busca de una nueva tierra en donde pudieran orar a Dios a su manera y practicar su religión con libertad. El resto de los pasajeros, a quienes los peregrinos llamaron “*the strangers*”, incluía aventureros, comerciantes, artesanos, trabajadores diestros en algún oficio y algunos jóvenes huérfanos.

identifica los principios de “la felicidad pública y de la promesa mutua”; en la Grecia clásica, destaca el “principio de la libertad”, que informaba la vida civil de los ciudadanos; en el mundo homérico (no menos que en los regímenes jerárquicos) son “el honor y la distinción” (66) los principios inspiradores de la praxis y los criterios con arreglo a los cuales se valoran los actos de esa comunidad. Pero si se trata de una sociedad comercial o productiva, fundada según los cánones del *homo faber* (Arendt, 1978: 144-167), su principio será la “utilidad”, mientras que si hablamos de un Estado del bienestar ligado al consumo y el entretenimiento, será “la felicidad del mayor número”, compatible con el *homo laborans* (126-135, 320-325). Así, en los ejemplos fundacionales atentos a la pluralidad humana –como el *Mayflower*– el iniciador o principiante imprime la propia ley de la praxis, que es también “inspiración para quienes se suman al comenzador en la primera empresa común”, (Hilb, 2016: 80). Este principio dicta la pauta de convivencia y de interacción de esa comunidad. Al respecto, sirvan también de ejemplos el principio de la *autoridad* en Roma y el principio de la *libertad pública* en EE.UU., ambos ligados a sus mitos y relatos fundacionales.

El sesgo agustiniano de *principium* alude a la acción inaugural directamente vinculada con el don de la libertad, que instituye un nuevo comienzo: “En la propia naturaleza del comienzo radica que se inicie algo nuevo que no puede esperarse de cualquier cosa que haya ocurrido antes. Este carácter de lo pasmoso inesperado [*startling unexpectedness*] es inherente a todos los comienzos y a todos los orígenes”, (Arendt, 1978: 177-178). En palabras de Hilb, la raíz agustiniana remite a “la noción de principio en el sentido de principio *instituyente*, que pone el énfasis en la acción como comienzo, y en el modo en que el principio inspira esa acción inaugural”, (Hilb, 2016: 73). Sin hombres no existirían nuevos comienzos ni acontecimientos no previstos y el

curso de la historia sería científicamente previsible. El alcance ontológico de esta noción presente en *De Civitate Dei*, asumida en clave antropológica en *The Human Condition* y desplazada por Arendt al terreno político en *On Revolution*, da cuenta de la acción fundacional despojada de toda sanción de una fuente trascendente. Íntimamente ligada a la praxis en su sentido inaugural, el *principium* consigna el carácter performativo de promesas y alianzas.

El poder mancomunado que se genera cuando muchos se comprometen a seguir un curso de acción, se instituye performativamente, sin la necesidad de la sanción de una autoridad extraña al ámbito público; es decir, una autoridad trans-mundana. Se trata de enunciados y proclamaciones que realizan o actualizan aquello verbalizado: *yo juro, nosotros nos comprometemos* o *nos combinamos* a nosotros mismos (“*We combine ourselves*”), son ejemplos de proposiciones performativas. En ellas el *dictum* y el *fiat* acaecen simultáneamente. Bajo condiciones modernas y ante la ausencia de una fuente trascendente de legitimidad, Hannah Arendt enaltece el fenómeno de la Revolución como institución de un orden que “no puede hallar su legitimidad por fuera de la propia capacidad humana de comenzar” (74). Las Revoluciones modernas descubren un nuevo absoluto que estaría inscripto “en el propio acto de comenzar algo”, (Arendt, 2006: 210). Según la lectura de Claudia Hilb, este nuevo absoluto que concede legitimidad reside en el mismo acto de comenzar, que “se autoriza a sí mismo”, (Hilb, 2016: 75). El principio *in statu nascendi* designa tanto el inicio mismo, la pauta de la praxis del principiante, pero también “la pluralidad de la vida en común”, es decir, la acción y el esfuerzo mancomunado de los que acompañan al líder y consiguen, juntos, llevar a término la empresa o realizar el proyecto (83). Esta comprensión conjuga ambos sentidos –el montesquievino y el agustiniano– porque el

principio inaugural (el nuevo absoluto) que “inspira la acción instituyente”, podría resistir el paso del tiempo y persistir como “ley de la acción” de una comunidad humana. En este sentido, el *Mayflower Compact* constituiría el caso ejemplar, cuyo principio persistió en el tiempo e inspiró tanto la experiencia colonial como revolucionaria en los EE.UU.

El *Covenant* se constituyó en el precedente remoto al que aludieron quienes, buscando una autoridad que sancionara su acción, redactaban y diseñaban sus estatutos o Constituciones, fundándolas en la “veneración” aludida en el XLIX de Madison: “esa veneración que el tiempo presta a todas las cosas y sin la cual (...) los gobiernos (...) nunca poseerían la estabilidad necesaria”, (Hamilton, Madison, Jay, 2001: 219). ¿Podían prever los redactores de las regulaciones, ordenanzas y disposiciones –las Órdenes Fundamentales de Connecticut– de 1639, que su Constitución establecería el precedente que sería invocado por los delegados de los estados para la redacción de la Constitución de los Estados Unidos en 1787? ¿Podían anticipar los cuarenta y un cabeza de familia firmantes del Pacto del *Mayflower* que tal documento firmado a bordo, el 11 de noviembre de 1620, constituiría el precedente ejemplar de los siguientes pactos coloniales? A este carácter imponderable e imprevisible de la praxis alude Arendt cuando habla de la “ilimitación” o la “elasticidad” de la acción (Arendt, 1998: 190-191).

En palabras de Hannah Arendt: “lo que salvó a la Revolución americana de su destino [la pérdida de la sanción religiosa en la esfera política] no fue ni ‘el Dios de la naturaleza’ ni la verdad auto-evidente,

sino el acto de la fundación en sí mismo”, (Arendt, 2006: 188). John Adams, por su parte, también dio testimonio de la riqueza contenida en la experiencia colonial norteamericana, en un escrito publicado en 1774 en el *Boston Gazette*. Allí, escribe bajo el seudónimo *Novanglus*, que significa *nuevo inglés*, una serie de ensayos previos al conflicto armado con Inglaterra. En este contexto, reconoce su lugar en una tradición, cuyo origen se remonta a “los ancestros”. Estos fueron *fundadores*, aunque no tenían títulos de propiedad –“ni carta, ni patente”– sobre esas tierras, ni derivaban su autoridad de la Metrópoli.

Los primeros habitantes de Plymouth eran ‘nuestros ancestros’ en estricto sentido. No tenían carta ni patente de la tierra de la que tomaron posesión; y no derivaban su autoridad para instituir su gobierno, ni del Parlamento ni de la Corona ingleses. Buscaron la tierra de los indios e instituyeron un gobierno por sí mismos [...]; continuaron ejerciendo todos los poderes de gobierno, legislativo, ejecutivo y judicial, teniendo por fundamento un contrato original entre individuos independientes. (<http://oll.libertyfund.org/title/2102>. Véase p. 78).

El paradigma americano, enseña Arendt, provee un ejemplo de pacto que es capaz de evadir la herencia del pasado absolutista; establecer fuentes diversas para el poder y el Derecho; y, romper el círculo vicioso (o cuadrado, para Rousseau) en el que quedan atrapadas las revoluciones del XVIII. Se trata, sostenemos, de un ejemplo de la concepción puritana de pacto¹⁷. Analicemos, brevemente, las

¹⁷.- Los peregrinos habían vivido un tiempo en la ciudad de Leiden, en la actual Holanda. Un pacto espiritual los vinculaba directamente con Dios y los constituía como una pequeña iglesia en el exilio. Este tipo de acuerdo entre sectarios religiosos y exiliados políticos tuvo su réplica como pacto secular y piedra angular de todo gobierno. En la nota 58 del capítulo IV de *On Revolution*, titulado *Foundation I: Constitutio Libertatis*, Arendt provee un ejemplo de la noción puritana de pacto. Se trata de un sermón del pastor John Winthrop, escrito a bordo del *Arabella*, durante la travesía hacia América: “*Thus stands the cause between God and us, we are entered into Covenant with him for this work, we have taken out a Commission, the Lord hath given us leave to draw our own Articles, we have professed to enterprise these actions upon these and these ends, we have hereupon besought him of favor and blessing: Now if the Lord shall please to hear us, and bring us in peace to the place we desire, then hath he ratified this Covenant and sealed our Commission*”. Cf. Arendt, *On Revolution*, op. cit.; p. 295.

reflexiones de Arendt sobre el tema del pacto. En *On Revolution*, Hannah Arendt indica dos tipos de pacto, que la tradición de la teoría política diferenció inicialmente y que, luego, fueron vistos como aspectos de un mismo pacto. Para el pacto de asociación, Arendt emplea la fórmula *contrato mutuo* (“*mutual contract*”) y para el de sujeción o traslación, la de *contrato social* (“*the so-called social contract*”) (Arendt, 2006: 165, 169-170). El primero contiene *in nuce* tanto el principio republicano, como el federal (en el caso de los Estados Unidos); se basa en la mutualidad de las promesas. El segundo, involucra el principio de dominio absoluto; requiere la cesión de la propia fuerza y derechos. El primero reúne y vincula a los hombres, otrora aislados e impotentes, en una estructura superior de poder, sobre la base de la alianza (Recordemos que cuando Arendt dice *pacto* piensa en la *societas*

romana y en la capacidad de incluir nuevos *foedus* –nuevos socios– al grupo siempre expansivo de los aliados de Roma). El segundo deja a los hombres tan impotentes y aislados como antes del pacto, porque entregan, no su poder sino su fuerza y sus derechos que son monopolizados por otro, el cual, porque sigue siendo un individuo aislado, aunque pueda monopolizar la fuerza de muchos y disponer de medios de violencia, sigue siendo –en los términos de Arendt– impotente¹⁸. Para la autora el poder es siempre una entidad plural que se desvanece tan pronto como los hombres asociados dejan de actuar juntos: “de allí que unir, combinar y asociar son los medios por los que el poder se mantiene en existencia”, (Arendt, 2006: 174). Asimismo, la segunda noción de pacto contiene el principio de la Nación (“*the national principle*”), conforme al cual debe haber un representante de la Nación

18.- Creemos que el ensayo de Václav Havel de 1978, *The Power of the Powerless*, describe la energía operativa, o la capacidad del poder, como praxis mancomunada exactamente como lo hace Arendt en términos más teóricos. Havel denomina “*living in truth*” (como lo opuesto “*living a lie*”), lo que Arendt entiende como la fuerza de la opinión. Ambos coinciden en que el poder se genera cuando muchos acompañan la iniciativa de uno. Esta capacidad, sea o no fructuosa eventualmente, puede provocar un vuelco intempestivo en una estructura de poder gubernamental opresivo, en apariencia imposible de modificar. En el mencionado ensayo, el dramaturgo devenido último presidente de la antigua Checoslovaquia y el primero de la República Checa, examina el fenómeno del disenso y lo entiende como “un espectro que se cierne sobre Europa del Este”. En términos similares a los de Arendt, describe a los disidentes como aquellos que poseen “iniciativas independientes” y se hallan fuera del marco del “poder del *establishment*”. Se interroga sobre la posibilidad de que estos “puedan realmente cambiar algo”. En tal contexto inquiere la naturaleza del poder (“*the potential*”) de estos impotentes (“*powerless*”). Al igual que Arendt, examina el poder de la ideología (la lógica de una idea) para edificar una serie lógicamente inexpugnable de proposiciones, que terminan siendo un sucedáneo de la realidad (el relato). La ideología, así, se presenta como una “fachada” que inmuniza contra la verdadera experiencia y repele el poder inquisidor del pensamiento: “La ideología es una forma engañosa de relacionarse con el mundo. Ofrece a los seres humanos una ilusión de identidad, de dignidad y de moralidad [...]. Como repositorio de algo supra-personal y objetivo, habilita a las personas a engañar a sus conciencias y ocultar su verdadera posición y su *modus vivendi* infame, tanto del mundo como de sí mismos. [...] Es un velo tras el cual los seres humanos pueden ocultar su propia existencia caída, su trivialización y su adaptación al status quo. [...] La primera función excusatoria de la ideología, por lo tanto, es la de proveer a la personas [...] la ilusión de que el sistema está en armonía con el orden humano y con el orden del universo”. El disidente –prosigue Havel– quiebra esa fachada y expone la mentira: “no ha cometido una ofensa simple, individual y aislada en su propia unicidad, sino algo incomparablemente más serio. [...] Él ha hecho pedazos el mundo de apariencias, el pilar fundamental del sistema. Él ha trastornado la estructura de poder desgarrando lo que lo mantenía cohesionado. Ha demostrado que vivir una mentira es vivir una mentira. Ha quebrado la fachada del sistema y ha expuesto el fundamento real y perverso [base] de su poder. Él ha dicho que el emperador está desnudo. Y porque el emperador está, de hecho, desnudo, algo extremadamente peligroso ha acontecido: por su acción [el disidente] ha interpelado al mundo. Ha habilitado a todos a espiar tras la cortina. Le ha mostrado a todos que es posible vivir en la verdad, y por lo tanto, todo el que pone un pie fuera de la línea, lo niega en sus principios y lo amenaza en su totalidad [al sistema]”. Cf. Václav Havel, *The Power of the Powerless*. Se consultó la versión on line del ensayo: <https://s3.amazonaws.com/Random.../powerless.pdf> Véanse en especial las pp. 1-2, 7, 18-19.

considerada como entidad colectiva, en la que el gobernante incorpora la voluntad de todos los ciudadanos nativos (*"the nationals"*) (171).

Para comprender la posición de Arendt es conveniente compararla con la de Rousseau. El paralelo con el autor de *El Contrato social* no es inmediato y es necesario hacer aclaraciones. Si el segundo pacto remite a Hobbes, que reúne los dos pactos en uno y el mismo, por el que se crea un pueblo en el instante en que cada uno cede sus derechos y su fuerza a cambio de protección, el primero remite, en apariencia, a Rousseau (si bien el segundo le es afín porque contiene el principio nacional y aglutinante de las múltiples voluntades). Si lo interpretamos a la luz del contrato roussoniano, el *mutual contract* consigna la institución del cuerpo político, que por la unión de una multitud de individuos inconexos, surge una entidad colectiva, con vida y voluntad propia -el soberano- al que los individuos pactantes ceden su vida ("la vida es un don condicional del Estado"), su persona y sus bienes, precisamente para recuperarlos legítimamente, legitimar la propiedad y tener derecho a protección (Rousseau, 2003: 78)¹⁹. El aspecto de la tesis de Rousseau que Arendt no comparte es la fusión de los individuos en el todo de un "cuerpo

sobrenatural", inflamado de "una irresistible y supra-humana voluntad general", (Arendt, 2006: 50), que la pensadora identifica, erróneamente, con un estado de ánimo (*"a state of mind"*)²⁰. Para Arendt una masa imbuida de una sola voluntad jamás actuará conforme a principios inspiradores, opiniones razonadas y juicios sensatos (148). Estos no mueven a las masas, sino que orientan la praxis de agentes que -eventualmente- se unirán y se organizarán en torno a una opinión calificada. Lo que mueve a las masas, como si se tratara de un solo cuerpo inflamado de una sola voluntad, son los sentimientos y las pasiones, que uniformizan a punto tal que pueden ser capitalizados por un solo hombre (el hombre fuerte), que se arroga a sí mismo ser el único representante de esa voluntad. Lo decisivo es que de esta única fuente, la voluntad general, no pueden provenir ambos, el poder y la autoridad (el Derecho). Al distinguir la fuente del poder y la sede de la autoridad, Hannah Arendt atribuye la primera al pueblo, mientras que a la segunda la sitúa en un documento o una institución. El primero permite el cambio y la renovación, la segunda otorga estabilidad y tutela. El error de los revolucionarios franceses -enseña Arendt- fue unificar en la voluntad general, o en la unión sagrada de la Nación, la fuente de la que

19.- Que los ciudadanos cedan sus vidas condicionalmente no deja claro cuál es y cómo se determina esa condición, deja irresuelta la cuestión de la protección de las vidas de los individuos y de sus libertades cuando la así llamada voluntad general es monopolizada por un solo individuo que se arroga a sí mismo las decisiones soberanas (el "despotismo arbitrario" de la carta al Marqués de Mirabeau). Esta es la preocupación de Arendt. En rigor, creemos que ha de entenderse así: que todos nos protegemos en vez de tener que protegernos cada uno por sí mismo contra cada uno de los otros (la cuestión digna de reflexión, insistimos, es la naturaleza de ese todos). A propósito de los temores de Arendt, véase el artículo de Nelly Arenas, Chávez. El mito de la comunidad total, donde la autora analiza los discursos del líder venezolano, quien pretende monopolizar las voluntades de los ciudadanos unificándolas en una sola voluntad, la del pueblo soberano, encarnada en su persona. El artilugio para lograr esta unidad es la identificación de un enemigo externo real o imaginario, cuya eliminación es el cometido que aglutina a las voluntades y opiniones. Cf. Nelly Arenas, Chávez. El mito de la comunidad total, en *Perfiles Latinoamericanos* 30, julio-diciembre, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2007, pp. 153 - 184. Especialmente pp. 155-156, 160-165.

20.- En el segundo capítulo de *On Revolution*, llamado *The Social Question*, en cambio, Arendt dice que: "la Voluntad es cierta articulación automática del interés [the Will is some sort of automatic articulation of the interest]". Cf. *idem*, p. 68.

ambos emanan. En este contexto, alude Arendt a la voluntad general como un sentimiento o un estado de ánimo enardecido y generalizado, inestable, lábil y fácilmente utilizable para fines políticos.

El aspecto *organicista* de la tesis de Rousseau por el cual se entiende el cuerpo político a imagen y semejanza de un hombre empírico, eclipsa a la multitud real; la voluntad *de todos* y al pueblo entendido como *los muchos* organizados. En el pacto roussoniano los individuos contratan consigo mismos (anulan sus intereses privados, previendo que los demás harán lo mismo) y, por así decirlo, el éxito del contrato yace en la fusión de cada uno en la entidad colectiva y en la concomitante seguridad de que el soberano “no tiene necesidad de ofrecer garantías a los súbditos, porque es imposible que el cuerpo quiera perjudicar [...] a nadie en particular”, (Rousseau, 2003: 58); y “la ley [no] puede ser injusta, puesto que nadie es injusto respecto de sí mismo” (82).

El pacto preconizado por Arendt descansa en la premisa de la permanencia del individuo *qua* individuo y en la cualidad no *poiética* sino práctica del resultante: un espacio público-político organizado que contiene a los muchos y variados, los cuales actuando juntos son capaces de generar el suficiente poder instituyente y fundador de un cuerpo político, aunque sean “*an undesirable lot*”, como reza la fórmula del *Mayflowert Compact*. O sea, lo decisivo es que pacten y que honren la palabra empeñada, no que sean la encarnación de la virtud patriótica.

El pacto del *Mayflower* es, en opinión de Hannah Arendt, el pacto en estado ejemplar. Su elevación a la categoría de ejemplo señala precisamente que no es un patrón para copiar, sino un ejemplo inspirador, es decir, un caso particular o un referente que puede iluminar la calidad de las instituciones. La

pensadora evade el momento normativo evitando teorizar en abstracto o con un esquema de pacto universalmente válido y aplicable, y manteniéndose en el nivel de los hechos históricos comprobables. En este marco, enaltece la riqueza de la experiencia colonial norteamericana y el “tesoro revolucionario perdido”, uno de cuyos casos son las “repúblicas elementales” de Jefferson, o los “cuerpos políticos civiles”, previos a la Independencia. El caso del *Mayflower*, asevera Arendt, es paradigmático, porque aunque se trata de una experiencia no solo pre-revolucionaria, sino incluso pre-colonial, es un hecho documentado de la historia, un ejemplo de pacto fundacional y de asociación que no se pierde en la niebla del pasado mítico, ni responde a las ideas y reflexiones de la teoría política.

3. LA REVOLUCIÓN Y EL PODER DEL PACTO

El aspecto fundamental del pacto de *Mayflower* yace en la sorprendente potencia de las promesas prestadas, en presencia del prójimo, poniendo a Dios como testigo y con independencia de la sanción religiosa: “el acto de prestar promesas mutuas es realizado, por definición, ‘en presencia del prójimo’; en principio, es independiente de sanción religiosa”, (Arendt, 2006: 158-162). La recíproca prestación de promesas, que surten en el plano interpersonal el mismo efecto que las alianzas en el plano fundacional y político, son islas de predictibilidad, en el “océano de inseguridad” que es el futuro (Arendt, 1998: 244).

Pactos y promesas vinculan y obligan incluso a un grupo de dudosa reputación, los reclutados en Londres, quienes pactaron antes de desembarcar en Cape Cod (actualmente Massachusetts), o porque el mal tiempo les impedía hacerlo en la

jurisdicción de la Compañía de Virginia, de la que dependían, o porque la banda de indeseables (*the strangers*) amenazaba con actuar sin el coto de la ley. *El desierto inexplorado* de las costas americanas y “la temeraria capacidad de iniciativa de unos hombres sin ley” son presentados en paralelo (Arendt, 2006: 158). La temible amenaza de la acción sin restricciones es sinónimo del *state of nature*, y el temor ante el *desierto inexplorado* es el temor de hombres civilizados.

Sin embargo, agrega Arendt, este temor iba acompañado, en la mente de los contratantes, por una férrea confianza en su propio poder, garantizado y confirmado por nadie (auto-legitimante), pero tampoco basado en medios violentos. Poder, es decir, la capacidad de instituir (no la voluntad de hacer algo), emerge de la combinación de muchos en un cuerpo político civil, mantenido solamente mediante las promesas mutuas, libres y sinceras, proferidas en la presencia de Dios y del prójimo²¹. Tal “combinación” o alianza era lo suficientemente vigorosa como para constituir un cuerpo e instituir todas las leyes e instrumentos de gobierno. Además, este acontecimiento fundacional (y documento constitucional germinal) devino rápidamente un precedente al que se remitieron los subsiguientes pactos coloniales. Los colonos que emigraron de

Massachusetts a Connecticut diseñaron sus propias Órdenes Fundamentales con autonomía en 1639, menos de 20 años después del *Mayflower Compact*. La Carta real que sancionó dichas órdenes en 1662 fue adoptada en 1776, virtualmente sin cambios como “*the Civil Constitution of this State under the sole authority of the people thereof, independent of any King and Prince whatever*”, (Arendt, 2006: 167).²² Es interesante señalar que el documento antedicho se describe a sí mismo internamente, por así decirlo, como una *combinación* o una *confederación*, aunque con justicia podría ser –también– llamada *convenio* o *pacto*. Al igual que el *Pilgrim Code of Law*²³, que declaró la organización de gobierno y la estructura legal de la primera colonia antes de recibir la sanción de la Carta real, la Orden Fundamental de Connecticut indica muy especialmente los juramentos para quienes ocupan cargos públicos como parte esencial del acuerdo, circunstancia que resta importancia a otros juramentos para establecer gobiernos²⁴. En el año 1662, como dijimos, el rey firmó una nueva Carta para las colonias combinadas de Connecticut y New Heaven, que básicamente ratificaba su sistema político. En 1776 el pueblo de Connecticut adoptó esta misma Carta como su nueva Constitución estatal, habiendo eliminado toda referencia al rey.

21.- Para el texto del Mayflower Compact, véase Luis Grau, Historia del constitucionalismo americano. Materiales para un curso de historia de las constituciones, op. cit.; p. 31.

22.- Arendt transcribe un fragmento de la Constitución del Estado de Connecticut de 1776. El texto hace referencia, también, a la Carta Real expedida por Carlos II, que fue adoptada por los colonos y que ratificaba su organización. Este detalle no es mencionado por Arendt. El párrafo completo reza: “Paragraph 1. Be it enacted and declared by the Governor, the Council and the House of Representatives, in General Court assembled. That the ancient form of Civil Government, contained in the Charter from Charles de Second, King of England, and adopted by the People of this State, shall be and remain the Civil Constitution of this State, under the sole authority of the People thereof, independent of any King or Prince whatever. And that this Republic is, and shall forever be and remain, a free, sovereign and independent State, by the Name of the State of Connecticut”. Cf. James Brown Scott, The United States of America. A Study in International Organization, The Lawbook Exchange, Ltd., Union, New Jersey, 2002, cf. p. 38.

23.- Cf. <http://oll.libertyfund.org/titles/lutz-colonial-origins-of-the-american-constitution-a-documentary-history>.

24.- Para las Fundamental Orders de Connecticut, véase <http://oll.libertyfund.org/pages/1639-fundamental-orders-of-connecticut>.

Puesto que los pactos coloniales no contenían originariamente ninguna referencia a ningún rey, fue como si la Revolución reactivara y liberara el poder del pacto y la acción constituyente, tal como se habían puesto de manifiesto en los primeros días de la colonización. Así, por ejemplo, el documento de la Declaración de la independencia establece que “nosotros, los representantes de los Estados Unidos de América [...], expresando al Juez supremo del mundo la rectitud de nuestras intenciones, en el nombre y por la autoridad del buen pueblo de estas colonias publicamos y declaramos solemnemente: que estas colonias son [...] estados libres e independientes”. Como respaldo de dicha proclama se enuncia el compromiso recíproco de los representantes (o sea, la combinación): “[...] confiando plenamente en la protección de la Divina Providencia, comprometemos mutuamente nuestras vidas, nuestras fortunas y nuestro sagrado honor”, (Grau, 2011: 101).

Al respecto, David Ingram presenta la aporía del círculo cuadrado fundacional preguntando cómo resolver la tensión entre el momento performativo/descriptivo y el momento filosófico/normativo (el debería [“ought”] y el es [“is”]) en relación con la *Declaración de la Independencia*. Es decir, se interroga por la cuestión de la legitimidad pre-constitucional. El primero—*ought*—designa el aspecto normativo, el segundo—*is*—el aspecto descriptivo y performativo. Según su lectura, el lado performativo—“*We hold these truths to be self-evident*” y “*we mutually pledge to each other our Lives, our Fortunes and our sacred Honor*”, no está en tensión con el aspecto “filosófico normativo”, designado en la prescripción: “*all men are created equal [...] endowed by their Creator with certain unalienable Rights*” (las convicciones que tenemos por vinculantes no solo para nosotros, sino también para el porvenir).

Según Ingram, el efecto retórico de la declaración estaba asegurado “por el solo acto performativo”, y que lo que “en verdad legitimó esa declaración fue la recreación [*reenactment*] de los contratos [...] que habían sido hechos por los colonos desde el *Mayflower Compact*, y la reafirmación [*reassertion*] de la clase de derechos que típicamente contienen tales acuerdos”. Para Ingram, las condiciones que determinan y constriñen los actos políticos “parcialmente derivan su fuerza de esos mismos actos”. Los acuerdos concertados y las leyes que los ciudadanos—eventualmente—se darán a sí mismos “interpretan al tiempo que constituyen” los presupuestos morales subyacentes al acto de legislar (Larry May and Jerome Kohn, 1997: 234 y 238). Es decir, Ingram tiene una posición menos radical que la de Hilb. Conforme a su interpretación, Arendt resolvería la aporía de la circularidad supuestamente viciosa entre poder instituyente e instituido apelando a la “circularidad hermenéutica” (224 y 238), según la cual toda tradición constitucional determina su propia y subsecuente re-interpretación. En esta línea, incluso el *Mayflower Covenant* se insertaría en una tradición pactista pues los puritanos apelaron a las alianzas vetero-testamentarias en busca de ejemplos y precedentes. Ciertamente Arendt no niega este dato histórico incontestable, pero afirma que la Revolución constituyó un *Novus Ordo Seclorum* inclusive retrayéndose a la fórmula de esos peregrinos, que buscaban una nueva Sion. Se trata de un hiato, una suspensión del tiempo entre el pasado y el futuro, que interrumpe el curso de una tradición e instituye un nuevo cuerpo político o “un nuevo comienzo”.

Lo que ocurrió en la América colonial previo a la Revolución (...) fue, teóricamente hablando, que la acción había conducido a la formación de poder y que el poder se mantuvo en existencia por los medios recientemente descubiertos de la promesa y del pacto (*promise and covenant*).

La fuerza de este poder, generado por la acción y mantenido por las promesas, pasó a primer plano cuando, para sorpresa de todos los poderes, las colonias, o sea, los municipios y las provincias, los condados y las ciudades, a pesar de sus numerosas diferencias, ganaron la guerra contra Inglaterra. (Arendt, 2006: 167).

En el fragmento antedicho, encontramos la posición de Hannah Arendt respecto de la cuestión de la búsqueda de un nuevo absoluto que tomara el lugar de la soberanía, entendida como fuente unificada de autoridad y de poder, tal como la autora interpreta el pensamiento de Rousseau y de los revolucionarios franceses. *Absoluta*, absuelta de toda restricción, era una cualidad entendida a imagen y semejanza de la omnipotencia divina e instauraba en la Tierra un origen divino tanto del poder como de las leyes, o el Derecho. El -así llamado- derecho divino de los príncipes, establecía una fuente unificada que hacía legítimo el poder y vinculante al derecho. Sin embargo, la soberanía de los reyes absolutos no es autoridad y, en los términos de la teoría política, entiende Arendt, “no fueron sucesores, sino usurpadores”, (Arendt, 2006: 151). Se trata de un poder absoluto (*legibus soluta*) en la tierra, de donde procedían con legitimidad tanto la *dynamis*²⁵ de la acción (la temible ilimitación de la praxis), como el derecho o las leyes, que demarcan el campo y proveen las reglas de juego de la misma acción; lo constituyente y lo constituido: el círculo cuadrado. Para Arendt, la fórmula roussoniana, que quedó atrapada en el marco conceptual del que quería abdicar, ha dado sobradas muestras de

peligrosidad, y su ilegitimidad radica —repetimos— en que cuando los monarcas absolutos *se calzaron los zapatos pontificios*, en términos políticos, “no fueron sucesores, sino usurpadores”. En el siglo XVIII, “la Nación” —la unión sagrada— “se calzó los zapatos del príncipe”, pretendiendo heredar sus prerrogativas, y demandó sujeción como si se tratara de una Iglesia respecto de una comunidad de creyentes (Arendt, 2006: 146).

La fórmula, que intenta dar cuenta del instante fundacional, identifica en una sola entidad (la Nación en sentido orgánico, el pueblo transido por una voluntad compacta, el “cuerpo sobrenatural”) el origen de la praxis conjunta (el poder) y la fuente del derecho (50). Precisamente a causa del aspecto sombrío y precipitado de la acción, poder y derecho, praxis política y ley, requieren —hemos dichos— sedes diferenciadas. En los términos de Madison, precisamente porque se trata *de hombres y no de ángeles*, es inadmisibles la acción sin el coto de la acción, siendo las fronteras de la acción la organización suministrada por los pactos, el derecho, las constituciones, los estatutos, los precedentes, y todo lo instituido, en general.

REFLEXIONES FINALES

En el *Mayflower Compact* halla la pensadora un asidero histórico que justifica su nociones de praxis, poder y fundación. La aporía de la fundación, es decir, la pregunta por la procedencia de la autoridad

25.- Arendt enseña la procedencia etimológica de *die Macht* (el poder). Su carácter potencialidad proviene de *mögen* y *möglich* (y no de *machen*), precisamente porque no tiene la misma entidad cuantificable ni almacenable que los instrumentos de violencia, sino que depende enteramente del hecho de que muchos se reúnan, generen poder para embarcarse en un emprendimiento o para cambiar un estado de cosas indeseado (o sea, es constitutivamente potencial). Lo efímero y huidizo de la praxis es una cualidad que el poder hereda y que pone de manifiesto en que este desaparece en el momento en que esos mismos hombres se desvinculan. Cf. Arendt, *The Human Condition*, op. cit., pp. 200-201.

que hace legítimos los poderes instituidos, es la cuestión que Arendt quiere responder por fuera del marco conceptual de los teóricos modernos. Ese “nuevo absoluto”, es el origen, la capacidad de inicio, que yace en la misma praxis y que Arendt halla en el tesoro de la experiencia fundacional americana. Los primeros colonos norteamericanos, agraciados por la contingencia histórica de su carácter de exiliados, es decir, porque eran calvinistas que huían de la persecución religiosa de Holanda y de Inglaterra, se sintieron exonerados de toda obediencia a las Coronas cuyas tierras abandonaban. Por esa razón, su poder de pactar y de instituir, no solo para ellos, sino también para las generaciones futuras, no necesitó recurrir a ninguna autoridad por fuera de su capacidad de *combinarse a sí mismos* por medio de promesas *libres y sinceras*.

La potencialidad inherente a las promesas y las alianzas yace en su elasticidad y en su operatividad hacia el futuro, de manera que no obliga solo a los ahora contratantes, sino que es virtualmente extensible a las generaciones futuras. Por esa razón, encuentra Arendt en la capacidad de sellar pactos una facultad que erige mundo, suministrando durabilidad y estabilidad en una medida humana. La medida *humana* de tal durabilidad yace en una solidez relativa, no solo porque las promesas pueden no ser sostenibles a perpetuidad, sino porque el embate de las nuevas generaciones que ingresan al mundo de lo público trae consigo gestos inusitados de praxis y nuevos reclamos. Porque traen renovación, vulneran y amenazan la estabilidad del mundo. En suma, mundo o espacio público es toda la esfera de lo instituido, que emerge de acuerdos y convenios.

BIBLIOGRAFÍA

Arendt, H. (1958, 1998). *The Human Condition*, Chicago and London, The University of Chicago Press.

Arendt, H. (1963, 2006). *On Revolution*, New York, Penguin Books.

Arendt, H. (1972). *Crises of the Republic*, San Diego, New York, London, A Harvest Book, Harcourt Brace & Company.

Arendt, H. (1993a). *Was ist Politik? Fragmente aus dem Nachlass*, München. Zürich, Pieper.

Arendt, H. (1954, 1993b). *Between Past and Future. Eight Exercises in Political Thought*, New York, Penguin Books.

Adams, J. (1763). *The Revolutionary Writings. Selected and with a Foreword by C. Bradley Thompson*, (2000), Indianapolis, Liberty Fund. <http://oll.libertyfund.org/titles/592>

Arenas, N. (2007). "Chávez. El mito de la comunidad total, en *Perfiles Latinoamericanos* 30 (2007), julio-diciembre, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Béjar, H. (2000). *El corazón de la República: avatares de la virtud política*, Barcelona, Paidós Ibérica.

Brown Scott, J. (2002). *The United States of America. A Study in International Organization*, New Jersey, The Lawbook Exchange, Ltd.

Burke, E. (1790, 1942). *Textos políticos*, México, FCE.

Burke, E. (1790). *Reflections on the French Revolution*. <http://oll.libertyfund.org/title/65>

Grau, L. (2011). *Historia del constitucionalismo americano. Materiales para un curso de historia de las constituciones*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid.

Hamilton, Madison, J. (2001). *El Federalista*, México, FCE.

Havel, V. (1985). *The Power of the Powerless. Citizens against the State in Central Eastern Europe*, London, Routledge.

Hilb, C. (2016). *Abismos de la Modernidad. Reflexiones en torno a Hannah Arendt, Claude Lefort y Leo Strauss*, Buenos Aires, FCE.

Ingram, D. “*Novus Ordo Saeclorum*: The Trial of (Post) Modernity or the Tale of Two Revolutions”, en **May Larry and Jerome Kohn** (Ed.) (1997). *Hannah Arendt. Twenty Years Later*, Cambridge, Massachusetts. London, England, The MIT Press; 221-250.

Maitland, F. W. (2003). “Moral Personality and Legal Personality”, en *State, Trust and Corporation*, Cambridge, Cambridge University Press.

Manent, P. (1990). *Historia del pensamiento liberal*, Buenos Aires, Emecé.

Molán, T. (1979). “Burke y las concepciones conservadoras de la democracia”, en *Crítica & Utopía, Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Buenos Aires.

Platón (1981). *El político*, introducción, texto crítico, traducción y notas de Antonio Gonzalez Lazo. (2da Ed.) Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Ricoeur, P. (1991). “Pouvoir et violence,” en *Lectures 1 - Autour du politique*. Paris, Seuil; pp. 20-42.

Rousseau, J. J. [trad. 2003]. *El contrato social. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, Buenos Aires, Losada.

Sheldon, G. W. (1993). *The Political Philosophy of Thomas Jefferson*, Baltimore, Maryland, John Hopkins University Press.

Vovelle, M. (2000). *Introducción a la historia de la Revolución francesa*, Barcelona, Crítica.

Walksman, V. (2004). “El Manuscrito de Ginebra. Conjeturas acerca de la primera versión de *El contrato social*”, en *Deus Mortalis*, 3.

Wellmer, A. (1998). “Hannah Arendt: On Revolution”, en Villa, Dana, *The Cambridge Companion to Hannah Arendt* (2000), Cambridge & London, Cambridge University Press.

ENTRE LA AUTONOMÍA Y LA COORDINACIÓN. APORTES TEÓRICOS AL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN BRASIL Y EN ARGENTINA¹

*BETWEEN AUTONOMY AND COORDINATION:
THEORETICAL CONTRIBUTION FOR THE ANALYSIS OF
DECENTRALIZED COOPERATION POLICIES IN BRAZIL AND
ARGENTINA*

Autora
María Ximena Simpson ²

RESUMEN

El trabajo consiste en un análisis teórico del impacto de las estructuras federales en la gestión de políticas de Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo. Los escasos trabajos y la ausencia de datos sistematizados respecto de las acciones de cooperación internacional llevadas a cabo por actores subnacionales, dificulta el aprovechamiento del conocimiento generado a través de esos acuerdos, principalmente en lo que se refiere a su posterior articulación en la producción de políticas públicas que tiendan a beneficiar al desarrollo del país como un todo. Tomando los casos de Brasil y Argentina, el objetivo del trabajo es discutir si el desarrollo de las actividades de Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo está relacionado con mayores niveles de descentralización de la burocracia federal, grados de descentralización fiscal, controles de endeudamiento y con una mayor competencia partidaria subnacional.

Palabras Clave: federalismo, cooperación internacional, gobernanza, Brasil, Argentina.

ABSTRACT

This work consists in a theoretical analysis and of the impact of federal structures in managing policies of International Decentralized Cooperation for Development. Few studies and the lack of systematic data regarding international cooperation activities led by subnational actors difficult the use of the knowledge generated, specially in regard to their connection in the production of public policies that tend to benefit the development of the country as a whole. Taking the cases of Brazil and Argentina, the aim of this paper is to discuss if further development of activities of International Cooperation for Development at decentralized subunits is related to higher levels of decentralized federal bureaucracy, fiscal decentralization, debt control and subnational party competition.

Key Words: federalism, international cooperation, governance, Brazil, Argentina.

1.- Este trabajo forma parte del proyecto de investigación "Democracia, Estado y Relaciones Estado-Sociedad en las Provincias Argentinas", financiado por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica, Ministerio de Ciencia y Tecnología, República Argentina (PICT 1712-2014).

2.- Brasileña, Doctora en Ciencia Política por el Instituto de Estudios Sociales y Políticos (IESP) de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ), Brasil, y Magíster en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Pesquisa do Río de Janeiro (IUPERJ), Brasil. Actualmente es Profesora e Investigadora Adjunta con dedicación exclusiva de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Especialista en política comparada latinoamericana, específicamente en lo que se refiere a los determinantes políticos y económicos de las políticas públicas en contextos federales, con énfasis en los casos de Brasil y Argentina. Dirige la RED de Investigación sobre "Capacidades estatales en Estados Multinivel. Un análisis de la relación entre dinámicas políticas y burocracias en Brasil y en Argentina", integrada por investigadores de universidades brasileñas, argentinas y norteamericanas. Correo electrónico: xsimpson@gmail.com/xsimpson@unsam.edu.ar

Código ORCID: orcid.org/0000-0003-0801-8304

Artículo recibido el 11 de abril y aceptado el 25 de mayo de 2017.

INTRODUCCIÓN

Los procesos de Reforma del Estado llevados a cabo por la mayoría de los países latinoamericanos en las décadas de 1980 y 1990 apuntaron hacia la ampliación de la participación de las esferas subnacionales en el proceso decisorio y en la gestión de políticas públicas. El proceso de democratización que se inicia en la década de 1980 en gran parte de los países de la región, impulsó la descentralización política, fiscal y administrativa como respuesta a la grave crisis económica y a las exigencias del nuevo paradigma neoliberal.

En los Estados federales, la descentralización se caracterizó por la significativa devolución de poder político a las subunidades de las respectivas federaciones. Sin embargo, su implementación estuvo fuertemente condicionada por el resultado de complejos procesos de negociación intergubernamental. Las características de la distribución territorial de poder emergen, entonces, como importantes elementos del juego federal.

De forma paralela, la expansión y profundización de la globalización tuvo un impacto significativo en las condiciones sociales que influyen la agenda de las políticas públicas (Keohane y Milner, 1996). El resultado observable es que las acciones globales impactan localmente y viceversa. De esta coyuntura, el tradicional modelo de gobernanza del Estado-nación fue desafiado por las crecientes demandas de cambio que llegaban de varios sectores de la sociedad. A nivel internacional, el final de la Guerra Fría y del maniqueísmo bipolar, abrió nuevos y más inciertos escenarios de integración que requerían, al mismo tiempo, modelos alternativos y novedosos de gobernanza. El aumento progresivo de las políticas de cooperación internacional descentralizada es un ejemplo de eso.

En ese sentido, el enfoque analítico de este trabajo apunta a hacer una síntesis conceptual de tres cuerpos teóricos: la literatura sobre relaciones intergubernamentales en Estados multinivel, la literatura sobre burocracia y el Estado y la que discute el rol de la globalización en los procesos de desarrollo. En términos empíricos, se buscará discutir el impacto de las estructuras federales en la gestión de políticas de Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo en dos de las federaciones más importantes de la región: Brasil y Argentina.

1. GOBERNANZA MULTINIVEL Y POLÍTICAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA

El análisis de la política pública de un determinado país no puede desvincularse de las características estructurales de su Estado. El estudio del papel que adquiere la política externa en los procesos de desarrollo y consolidación de las naciones, se tornó todavía más relevante en las últimas décadas, luego del significativo proceso de internacionalización de las economías y de la consecuente intensificación de la interdependencia entre países.

En ese sentido, es necesario considerar los cambios ocurridos en la economía política global y la consecuente difusión de poder en dirección a los países emergentes, teniendo en cuenta que el nuevo contexto multipolar condujo a que, en su mayoría, los países adoptaran una actitud externa más proactiva y pragmática, sostenida por una base social anteriormente ausente (Hirst, 2010). Trascurridos más de 30 años de la Declaración de Buenos Aires sobre Cooperación Técnica entre

Países en Desarrollo (CTPD)³ y considerando los cambios producidos en el sistema internacional con la emergencia de nuevos actores, el concepto de Cooperación Sur-Sur se presenta como una herramienta de aproximación política entre países en desarrollo e impone la necesidad de contemplar de forma sistemática la política externa como instrumento de política pública.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo define la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, específicamente, como a todo aquel proceso por el cual “dos o más de tales países adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y *knowhow* tecnológico” (SEGIB, 2008, p. 16). Conforme a ello, este tipo de cooperación tiende a instrumentalizarse a través asistencias técnicas (consultorías, asesorías y cursos de formación, entre otros). Su resultado esperado más inmediato es la potenciación mutua de determinadas capacidades sectoriales (por ejemplo, en educación, salud e infraestructura) con impactos sobre algún aspecto del desarrollo económico y social de los países implicados.

La Cooperación Sur-Sur (CSS) constituye, entonces, un nuevo paradigma de desarrollo basado en el apoyo técnico que cada país puede compartir con otros de igual o menor desarrollo relativo, a partir de sus recursos y su experiencia en un proceso de cooperación mutua. En la práctica se presenta como una forma de cooperación independiente, que no se basa en criterios económicos y que ofrece asociaciones estratégicas entre iguales para lograr objetivos comunes (SEGIB, 2008, 2009).

El énfasis en esta modalidad de Cooperación se explica por sus principales características: combina iniciativas de política externa con la capacidad de atender demandas de asistencia técnica específicas, evitando la reproducción de las lógicas de asistencia Norte-Sur, fuertemente condicionadas por asimetrías estructurales. Además, la singularidad de la CSS es su concepción de *política estructurante*, la cual se basa en el imperativo de construir capacidades de desarrollo.

Como afirman Almeida, Campos, Buss, Ferreira y Fonseca (2010, p. 28), este nuevo paradigma innova en dos aspectos esenciales en comparación a los paradigmas anteriores: integra la formación de recursos humanos con el fortalecimiento organizacional e institucional; y rompe con la tradicional transferencia pasiva de conocimiento y tecnología. Esta nueva perspectiva propone explorar las capacidades y los recursos endógenos existentes en cada país y direccionarlos hacia el fortalecimiento de su propio desarrollo.

La lógica de la CSS, es importante reforzar, está directamente relacionada con una idea de desarrollo regional inserta en un nuevo contexto externo —multipolar y más permeable— y una perspectiva de cooperación estratégica basada en la valorización de las diferencias.

Para la mayoría de los países latinoamericanos, los años 2000 representan un giro en la concepción de política externa (Soares de Lima, 2005, 2000). Este cambio se ve reflejado, aunque de forma diferenciada, en la creciente importancia que adquiere el universalismo de las iniciativas de Cooperación

3.- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), realizada en Argentina en 1978, acordó el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) que creó un marco global para el desarrollo y el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

Sur-Sur como estrategia de posicionamiento en el ámbito internacional e, inclusive, como herramienta de integración regional. La conexión con los procesos de integración, es importante aclarar, no supone la igualdad de prácticas y objetivos. Deviene, más bien, de la idea compartida por ambas políticas respecto a la importancia del desarrollo de *nuevas formas de gobernanza multinivel* como herramienta para alcanzar una mayor equidad regional.

Para alcanzar una *buena gobernanza*, sin embargo, es necesario fortalecer a las instituciones y redes de articulación entre el Estado y los actores económico-sociales. Para eso, el Estado debe robustecer su capacidad para hacer cumplir la ley y regular las relaciones sociales entre privados dentro de determinado territorio. Esta capacidad varía, en gran medida, a través y dentro de diferentes territorios y afecta las oportunidades de los ciudadanos para acceder a bienes y servicios públicos, así como también afecta los costos de transacción y las inversiones.

A su vez, paralelo al proceso de globalización, las políticas de descentralización al interior de los Estados nacionales emergían como solución para los problemas de eficiencia en la implementación de políticas públicas y como instrumento ideal para la profundización de valores poliárquicos (Castells, 1999, 1997; Harvey, 2007; Held, 1997). En la región, la mayoría de los países tendió, entonces, a ampliar la responsabilidad directa de las subunidades en el proceso decisorio y en la gestión y supervisión de políticas públicas.

Durante ese mismo periodo se observa también que diversas ciudades latinoamericanas se involucraron en actividades internacionales. Son cada vez más las acciones de Cooperación entre gobiernos subnacionales de países diferentes. Esto no representa un nuevo fenómeno. Lo que sí es relativamente reciente es su conceptualización como institución

que articula prácticas y dimensiones diversas, así como también el impulso que recibe desde las principales agencias internacionales responsables por el diseño del sistema internacional de cooperación al desarrollo: la ONU, el BID y la UE. De hecho, fue la Comisión Europea quien denominó y popularizó el concepto de “cooperación descentralizada” en 1989.

Las razones de esa tendencia son muchas: la posibilidad de captación de recursos del exterior, la factibilidad del intercambio de conocimientos y experiencias, el aumento de su visibilidad nacional e internacional e, inclusive, la oportunidad de articulación de políticas con gobiernos de otros niveles a partir del intercambio con gobiernos de diversas latitudes.

Un ejemplo es la creación de las Mercociudades en 1995. Mercociudades es la principal red de municipios del MERCOSUR y un referente destacado en los procesos de integración. Fue fundada en 1995 por iniciativa de los principales alcaldes, intendentes y *prefeitos* de la región con el objetivo de favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del MERCOSUR y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las municipalidades de la región, según lo estipulado en sus Estatutos. Desde entonces, la red ha venido ampliándose e incorporando nuevos miembros. Actualmente cuenta con 323 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Perú y Colombia, donde viven más de 120 millones de personas (mercociudades.org).

Los recientes cambios observados en el escenario global ofrecieron, entonces, a los gobiernos locales la oportunidad de protagonizar procesos de renovación de la agenda de desarrollo apoyándose en la cooperación internacional descentralizada.

Aunque, y es necesario mencionarlo, las instancias locales deban circunscribir sus iniciativas a los parámetros de la política externa de cada Estado.

En ese sentido, este trabajo sostiene, por un lado, que “toda política exterior es una proyección en el plano externo de un proyecto de país”, (Aranda, 2004, p. 19) y que, por otro, como política pública tiene como objetivo respaldar el proyecto de desarrollo de su país de origen. Consecuentemente, para alcanzar los objetivos mencionados es necesario definir políticas exteriores que integren adecuadamente la agenda interna y externa. Que actúen en el sistema internacional para maximizar las tendencias que incidan positivamente en sus variables de desarrollo interno y que minimicen o neutralicen las que puedan tener un efecto negativo.

La Cooperación Internacional Sur-Sur u Horizontal Descentralizada (CSS-D) se refiere, de esa forma, a las actividades internacionales llevadas a cabo por gobiernos subnacionales, de los diferentes niveles, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas enfocadas en el desarrollo de los países receptores, a través del estímulo a las capacidades de los actores locales.

El recorte temático del presente trabajo se explica por los siguientes motivos:

Por un lado, en el caso de países federales, como Brasil y Argentina, la implementación eficiente de políticas estructurantes (o sea, que buscan construir capacidades para el desarrollo) requiere de mecanismos más complejos de coordinación intergubernamental. Como sabemos que los sistemas federales se caracterizan por la multiplicación de las esferas de poder y por soberanías compartidas, la complejidad deriva de la necesidad de administrar e implementar estrategias de desarrollo en forma coordinada entre los diversos niveles de gobierno.

Esto se debe a las características centrales de una acción cooperativa: la idea de alteridad y la problemática inherente a la construcción de un bien público.

Es decir, para que la cooperación internacional descentralizada pueda actuar como herramienta en el fortalecimiento del desarrollo a partir de las unidades subnacionales, es necesario redimensionar no solamente la importancia de la cooperación Sur-Sur, como también destacar la articulación entre la política interna y la política externa. De esa forma, la legitimación de las acciones de cooperación *está condicionada, cada vez más, por el fortalecimiento de los mecanismos internos de administración de esas políticas.*

Por otro lado, los escasos trabajos y la ausencia de datos sistematizados respecto a las acciones de cooperación internacional llevadas a cabo por actores subnacionales, dificulta el aprovechamiento del conocimiento generado a través de acuerdos de CSS-D y su posterior articulación, como fuente de información, en la producción de políticas públicas que tiendan a beneficiar al desarrollo del país como un todo. Los análisis son todavía más escasos cuando se busca entender la articulación entre la dinámica de la política externa y el contexto político-institucional de los países a partir de los paradigmas propuestos por la ciencia política.

En el caso de este trabajo, la relevancia analítica de los factores mencionados se refiere, no a evaluar las posibles diferencias en términos de la influencia de los países en la arena internacional, sino más bien a comprender la forma en cómo los Estados piensan y reproducen políticas públicas de carácter nacional en el ámbito externo.

De modo modesto, este artículo busca contribuir a la discusión teórico-conceptual acerca de los

determinantes domésticos de la política externa descentralizada, específicamente de cooperación internacional con vistas al desarrollo endógeno, y a discutir acerca de la relevancia empírica que adquieren las formas de articulación entre los diversos niveles de gobierno en contextos multinivel, en la eficiencia y sustentabilidad de dichas políticas.

2. DETERMINANTES DOMÉSTICOS DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA: UNA PROPUESTA TEÓRICA

La presente investigación tiene como objetivo teórico reunir dos cuerpos temáticos que han sido tratados por la literatura, en general, de forma separada. En primer lugar, los análisis neo-institucionales sobre los determinantes políticos de las políticas públicas en Estados Multinivel y la problemática inherente al desarrollo sostenible e integrado en todos los niveles de gobierno (Elazar, 1987; Wibbels, 2005; Weingast, 1995; North & Weingast, 1989; Rodden, 2006) y en segundo lugar, la discusión acerca de la globalización e internacionalización de las economías y la necesidad de repensar a las políticas públicas nacionales de forma articulada con la política externa de un país (Cox, 1997; Keohane & Milner, 1996; Soares de Lima & Hirst, 2006, 2009, Soares de Lima, 2005; Held, 1995). Este último aspecto es relevante, puesto que la anterior separación imaginaria entre esos dos ámbitos de políticas se desdibuja a un ritmo galopante.

Postulamos, entonces, que el papel del Estado central es fundamental para la construcción de una arena institucional que disminuya las posibles fragmentaciones inherentes a la producción de bienes públicos de esa naturaleza. Como estamos frente a un bien público de carácter transversal, es decir, que atraviesa múltiples núcleos de producción de bienes públicos, la necesidad de convergir intencionalidades y de disminuir problemas de dispersión, surge como una cuestión clave. Además, para que este tipo de política pública alcance los objetivos previstos, es necesario un alto grado de congruencia entre su formulación, coordinación y ejecución.

De modo contrario, la persistencia de interacciones con bajos niveles de coordinación puede resultar en la implementación de políticas públicas ineficientes e inclusive, en el largo plazo, en el debilitamiento del propio Estado. Esto ocurre cuando las formas de competencia política, en cuanto bien público democrático, no se basan en parámetros institucionales consolidados y se transforma en lo que Wanderley Guilherme dos Santos define como *mal colectivo* (Santos, 1993). Este *mal colectivo* representaría, en tal caso, el debilitamiento de la capacidad del Estado como proveedor de políticas públicas universalistas y, consecuentemente, de su capacidad de neutralizar conflictos sociales.

En ese contexto, el proyecto parte de la siguiente premisa: los mecanismos de coordinación entre diferentes niveles de gobierno autónomos son elementos clave para impulsar la producción de políticas públicas universales e intertemporales en estructuras federales. Asimismo, para garantizar la coordinación intergubernamental, las federaciones deben, primordialmente, equilibrar las formas de competición existentes, teniendo en cuenta que el federalismo es intrínsecamente conflictivo (Abrúcio, 2005).

En ese sentido, consideramos que para entender el impacto del federalismo en la producción de políticas públicas es necesario investigar no solamente las estructuras constitucionales de cada país, sino también analizar las “formas reales del sistema político”, o sea, el sistema partidario, las prácticas políticas arraigadas a lo largo del tiempo y las estructuras políticas y económicas de poder (Riker, 1969; Wibbels, 2005).

Un punto central que abarca la discusión respecto del impacto de las instituciones políticas en un país federal es la capacidad del gobierno para generar un contexto de credibilidad que conduzca a los demás miembros a aceptar y cumplir con los acuerdos establecidos (North, 1990; North & Weingast, 1989). O sea, los incentivos que los actores tienen para actuar en forma coordinada están íntimamente relacionados con sus expectativas en relación con el comportamiento *ex post* de los “otros” en lo que se refiere al cumplimiento de los acuerdos pactados.

Es decir que la forma como se institucionaliza la relación política entre el gobierno central y las subunidades es lo que determina la capacidad de las federaciones para resolver problemas de coordinación y alcanzar una interacción más cooperativa. Por ello, para entender el funcionamiento de las federaciones y sus implicaciones en términos de políticas públicas, es necesario examinar cómo se estructuran las Relaciones Intergubernamentales (RIGs).

Dicho esto, este trabajo sostiene que dinámicas más cooperativas se relacionan con las características que toma, a lo largo del tiempo, de la distribución de poder entre las esferas de gobierno. Cómo se resuelve el conflicto entre autonomía y soberanía está relacionado, entonces, con los mecanismos de generación y distribución de recursos (federalismo

fiscal) y con la distribución de poder político entre las diferentes esferas de gobierno. Así, los grados de institucionalización de las RIGs en ámbitos multinivel se ve reflejado en las características de su *sistema de partidos y, consecuentemente, de su federalismo fiscal*.

Desde otra perspectiva, la globalización como proceso económico y socio-político impulsó un conjunto heterogéneo y múltiple de cambios. Esta realidad emergente ha permitido que actores no gubernamentales y estatales subnacionales que no cuentan, en general, con aparatos institucionales para dirigir sus procesos de concertación y negociación internacional, emerjan en la escena internacional con intereses propios y con una creciente capacidad de acción “diplomática” (Held, 1995). De esta manera, los actores subnacionales y los no estatales han comenzado a influir en la política internacional, aunque esta sigue teniendo como referentes principales al Estado nacional.

El proceso actual de internacionalización económica desafía el papel del Estado y el concepto de soberanía. Pone en evidencia la necesidad de reformas en los diversos países y, de cierta forma, los fuerza a buscar nuevas alternativas de políticas para el desarrollo y a dinámicas institucionales capaces de operar en esta nueva coyuntura. Así, la mayor interdependencia económica conllevó a un aumento de la sensibilidad de las economías nacionales al mercado mundial.

De acuerdo con Keohane y Milner (1996), las fuerzas políticas internacionales afectan cada vez más y de forma directa a las políticas internas de los países. Los autores sugieren que los intereses y las relaciones de poder en el ámbito externo pasan a influir cada vez más en las coaliciones políticas que dan forma a las políticas domésticas de los Estados. De esa forma, como consecuencia, los

cambios externos tienden a impulsar movimientos adaptativos al interior de las dinámicas políticas nacionales.

No obstante, estos procesos adaptativos son filtrados por las estructuras político-institucionales de cada país. Al igual que la cuestión de la soberanía y la territorialidad, las dinámicas políticas domésticas, no solo tienen que ver con las nociones materiales y jurídicas de estos conceptos, sino con los sentimientos, los valores, las ideas y los vínculos de pertenencia de las poblaciones organizadas en gobiernos locales y regionales en relación a sus respectivos estados nacionales.

Este aspecto se conecta con la idea de poder infraestructural del Estado propuesta por Mann (1991). Es decir, la forma que adquiere la “matriz” estatal como “reguladora” de la dinámica político-institucional tiene fuertes implicancias en la configuración y articulación de las preferencias de los actores pivotaes en las diversas esferas de gobierno y actúa como filtro de los factores externos.

La idea de la expansión del “poder infraestructural del Estado” es, de cierto modo, evitarla atomización de los aparatos estatales en ámbitos multinivel y posibilitar una retroalimentación de los recursos existentes en la sociedad (como ideas y políticas), a través de un proceso de interacción cooperativa entre los actores sociales y los estatales en los diversos niveles de gobierno. “El poder infraestructural es una vía de doble dirección, que también permite a los partidos de la sociedad civil controlar al Estado (...)”, (Mann, 1997, p. 92).

A su vez, puede trabajar como un importante instrumento de equalización de capacidades estatales. Esto es todavía más significativo en un contexto de globalización con la creación de nuevos ámbitos institucionales que impulsan la participación di-

ferenciada de regiones, ciudades y organizaciones no gubernamentales en la política internacional.

El Estado, entonces, ya no debe actuar en sus relaciones externas solo en función de los requerimientos del gobierno central, debe articular consensos sociales y nacionales con los actores sub nacionales y no estatales, especialmente con las regiones, los gobiernos locales, las empresas, los partidos y fuerzas políticas y una amplia diversidad de instituciones de la sociedad civil. De otra forma, la política exterior no solamente corre el riesgo de carecer de sustento social y nacional, como de coherencia estructural.

Este aspecto es relevante porque influye directamente en la institucionalización, en términos de legitimidad, y durabilidad de las políticas implementadas y porque, consecuentemente, impacta en su eficiencia.

A partir de esta discusión, este trabajo sostiene que *el grado de institucionalización y descentralización de la burocracia federal (enraizamiento) y los niveles de competitividad que adquieren los sistemas de partidos subnacionales* son variables que inciden en el desarrollo de las capacidades estatales de las unidades inferiores de gobierno.

Recapitulando. La implementación eficiente de políticas estructurantes, en este caso de CSS-D, está directamente relacionada con:

- a. El grado de institucionalización de las relaciones intergubernamentales en los países.

La capacidad de administración del conflicto intergubernamental será mayor cuando el sistema partidario, horizontalmente, sea capaz de resolver problemas de acción colectiva. A su vez, esta horizontalidad no se refiere a una

completa nacionalización del mismo, sino más bien a la construcción de intereses nacionales a partir de lo local sin que su identidad sea disuelta. Se forman, entonces, dos preferencias integradoras: una local y otra nacional. Estas preferencias se institucionalizan a través de los sistemas de partidos (nacional y subnacional). Se espera también que contextos que presenten un desequilibrio fiscal horizontal elevado tengan niveles de conflictividad más exacerbados. Esto se explica por la mayor dependencia de recursos en relación al gobierno central.

b. El grado de desarrollo de las capacidades estatales de las subunidades en donde se lleva a cabo el proyecto.

La construcción de capacidades estatales, como dicho anteriormente, no solo tiene que ver con las capacidades económicas de las subunidades (relacionadas con las características de su federalismo fiscal), como con la existencia de aparatos competitivos de representación de los intereses de los actores subnacionales (sistema de partidos competitivo) y con un mínimo aparato burocrático que sirva de apoyo a la implementación de políticas públicas intertemporales. Estos aparatos actúan en la disminución de los costos de transacción entre los actores subnacionales y en la adecuación de los términos de intercambio intergubernamental. Dicho esto, el presente trabajo buscó levantar algunas hipótesis acerca de los determinantes político-institucionales de las políticas descentralizadas de CSS, a la luz de los casos

de Brasil y de Argentina. En la próxima sesión presentaremos un breve análisis comparativo y, finalmente, algunas cuestiones disparadoras.

3. BREVE ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS CASOS

Brasil y Argentina representan dos casos de análisis que, desde una mirada todavía superficial, nos brindan una oportunidad comparativa considerablemente rica. En términos metodológicos, inclusive, nos impelen a pensar en las diferencias y similitudes que presentan como ejemplos de dinámicas, de cierto modo, contrafácticas.

Retomando las hipótesis descriptas en el apartado anterior, vemos que el modelo de Estado en cada uno de ellos sigue parámetros diferenciados.

Análisis sobre la federación brasileña llaman la atención para la tendencia centralizadora de su política económica y para el papel histórico del Ejecutivo en la definición e implementación de la agenda federal (Arretche, 2007, 2009; Boschi & Gaitán, 2011; Nunes, 1997; Melo, 2005).⁴

Desde esa mirada, Tavares de Almeida (2005) y Afonso y Serra (2007) arguyen que a pesar de que Brasil sea hoy una nación más descentralizada en comparación con el periodo burocrático-autoritario, la idea de que es en el centro del sistema político el lugar más adecuado para definir los problemas de la agenda pública, constituye una

4.- Es interesante señalar que, en todas las Constituciones brasileñas, inclusive en la monárquica de 1824, el Poder Ejecutivo contó con la iniciativa legislativa, o sea, con la facultad de presentar proyectos de ley. Es posible que en las Constituciones de 1824 (menos durante el período parlamentarista) y en la de 1891, el Poder Legislativo detuviera mayor poder decisorio. Sin embargo, desde 1934, la prominencia presidencial ya se mostraba fuertemente, principalmente por la existencia de un ámbito exclusivo de poder legislativo que, salvadas algunas modificaciones, se mantiene actualmente en vigencia.

representación cristalizada por las élites políticas, burocráticas y profesionales del país. La existencia de un “hilo conductor” central de sus políticas parece ser inherente al modelo de Estado.⁵

La formación de la Nación argentina, a su vez, fue marcada por fuertes clivajes territoriales fundamentados en la ausencia de consenso respecto de los parámetros de autonomía y de soberanía entre cada unidad constitutiva.

Este conflicto intermitente constituye un aspecto intrínseco del funcionamiento del Estado y compone el trasfondo de los procesos políticos del país a lo largo de la historia. Esta tensión termina por estructurar las formas de interacción política entre los diversos niveles de gobierno, impregnándole un tono de confrontación a las relaciones intergubernamentales. La principal consecuencia es la dificultad, a lo largo del tiempo, en alcanzar niveles suficientes de consenso para consolidar acuerdos intertemporales en términos de políticas públicas de carácter universal.

Un análisis preliminar de la historia fiscal de los países nos permite observar que la Argentina se caracteriza por un federalismo anclado en acuerdos institucionalmente rígidos, en lo que se refiere al proceso primario de redistribución de recursos fiscales con un elevado índice de desequilibrio fiscal horizontal. En cambio, las relaciones intergubernamentales se construyen en bases institucionales frágiles e inestables. En el caso brasileño, la estructura del federalismo fiscal no solamente ha demostrado ser más permeable a modificaciones en las leyes que reglamentan la

distribución de recursos, sino que también las relaciones intergubernamentales en ese país ganaron mayor solidez a través de acuerdos políticos cada vez más estables e institucionalizados.

Es interesante mencionar que, en paralelo a este proceso, el sistema partidario brasileño adquiere, en términos generales, mayor previsibilidad. A pesar de la amplia dispersión de poder, el Congreso se organiza alrededor de 8 partidos efectivos y muestra a lo largo del tiempo que la modificación en los mecanismos de competencia ejerció un efecto regulador sobre el sistema de partidos y en las coaliciones que conforman los gobiernos (Melo, 2010). Este hecho fue acompañado por un aumento en la disciplina partidaria en Brasil que, entre los años de 1989 y 1999, mostró un índice de Rice promedio (en relación a los principales partidos PT, PDT, PFL, PDS, PMDB, PSDB e PTB) de 89.9 (Figueiredo y Limongi, 1999). A su vez, Figueiredo (2005) comprueba que el actual sistema partidario brasileño presenta una estructura de votación consistente entre los tres niveles de representación. Eso se puede interpretar como un proceso de consolidación del sistema partidario en articulaciones político-electorales más definidas y estructuradas en base a votaciones para el legislativo con nexo partidario entre los tres niveles de representación.

Por el contrario, el caso argentino demuestra una progresiva territorialización del sistema de partidos. En este proceso, el comportamiento de las fuerzas políticas, de sus líderes y de sus electores se estructura en bases cada vez más locales (Calvo y Escolar, 2005). A su vez, la progresiva centraliza-

5.- Sobre este punto es interesante observar las disposiciones constitucionales sobre la gestión de la administración pública a lo largo del tiempo.

ción en las manos del PEN de la recaudación de los recursos coparticipables se puede interpretar como un intento de contrarrestar el significativo poder de negociación que adquieren los líderes provinciales. O sea, como demuestran diversos trabajos, los acuerdos llevados a cabo en la arena legislativa son logrados a través de un proceso de *logrolling* entre el PEN y los gobernadores, en el cual la base de negociación son los propios recursos de la Coparticipación (Calvo y Murillo, 2005; Gibson, Calvo y Faletti, 2003). Esta coyuntura sugiere, entonces, que el sistema político argentino encuentra dificultades para establecer un contexto de negociación estable con el objetivo de llevar a cabo transacciones políticas con objetivos de largo plazo entre las subunidades y el gobierno federal.

En el caso específico de las políticas de Cooperación Sur-Sur, en Brasil la temática estuvo presente en su política exterior de manera más o menos constante, aunque con diferentes grados de intensidad. Mientras que las décadas de 1980 y 1990 se caracterizaron por la existencia de dos agendas separadas en el área de políticas públicas: una interna y otra externa, a partir de los primeros años del siglo XXI, y como resultado de la intensificación del proceso de globalización, estas dos agendas empiezan a convergir. La creciente internacionalización de las políticas públicas de ese país es un indicador de la emergencia de esta nueva dinámica y de su concepción en términos de la administración de políticas públicas.

Estas “novedades” pueden ser observadas en diferentes ámbitos de la política externa brasileña, tanto en la diversidad de temas (como es el caso de la salud pública, agricultura, C&T y defensa) como en la ampliación de los actores involucrados, de alguna forma, en el proceso decisorio de la política externa, principalmente en lo que se refiere a la política de Cooperación (por ejemplo, el sector empresarial, organizaciones de la sociedad civil, agencias gubernamentales y los gobiernos subnacionales).

En este contexto, el carácter universalista de las iniciativas de cooperación Sur-Sur ganó importancia como instrumento de aproximación política con otros países en desarrollo (Schmitz, Lima y Campos, 2010). Como resultado, la presencia brasileña en el Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo (SICP), bajo la condición de donante en particular, adquirió mayor notoriedad en años recientes y ayudó a ampliar su influencia en el afianzamiento de un circuito global de interacción Sur-Sur, principalmente en lo que se refiere al área técnica.⁶

En 2012 el gobierno brasileño lanzó el Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul⁷, teniendo como eje el fortalecimiento de la estructura multinivel del Estado Nacional (PLANALTO, Brasil, 2012). El Programa se basó en la idea de que la movilización y articulación entre las esferas de gobierno, circunscriptas a los parámetros de la política externa de cada Estado, constituyen un

6.- Estudio elaborado por el COBRADI mostró que más del 60% de los gastos de Cooperación de Brasil son a través de proyectos multilaterales, o sea, como contribución a organizaciones internacionales. Ver nota técnica publicada por el IPEA al principio de 2012.

7.- El monto global de los subsidios otorgados fue de 2 millones de USD para los proyectos ganadores presentados por municipios y estados. En línea: www4.planalto.gov.br/saf-projetos/cooperacao-sul-sul

recurso estratégico importante para la inserción del país en el ámbito internacional y también como factor de promoción de desarrollo de los gobiernos subnacionales.

En Argentina, contrariamente, las cuestiones Sur-Sur han tenido un más bajo perfil en su agenda de política exterior (Cafiero, 2009), aunque hubo algunos momentos con impulsos fuertes que destacaban la importancia de promover relaciones solidarias con los países del Sur para lograr una mejor y más autónoma inserción internacional. Lechini (2012) destaca que, en el caso del gobierno de Alfonsín (1983-1989), por ejemplo, si bien no se formuló una estrategia de cooperación Sur-Sur explícita, la actuación del país junto a sus pares latinoamericanos y afro-asiáticos, así como la cooperación técnica desplegada con otros países en desarrollo, puede considerarse un primer paso. Con la llegada al gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) también es posible detectar en el discurso de política exterior la idea de cooperación Sur-Sur.

Este concepto parece tomar más cuerpo en variadas iniciativas multilaterales y en algunas bilaterales con aquellas naciones que enfrentan a nivel local y global similares desafíos al desarrollo, como los casos de Brasil y Venezuela (2012, p. 22), aunque no llega a consolidarse como política de Estado (Cafiero, 2009).

En el caso de las políticas de Cooperación Descentralizada, a partir de 2003 la cancillería argentina, a través de la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN), buscó fortalecer los proyectos en marcha generando un “Programa de Fomento de la Cooperación Descentralizada”, apoyado en el “Programa de Cooperación Federal”, también instrumentalizado en 2003. Los objetivos versaron en la capacitación, institucionalización y articulación con el gobierno central de políticas de desarrollo local enmarcadas en la política nacional.

No obstante, la alusión a la perspectiva sur-sur en los programas de políticas de Cooperación descentralizada es, aparentemente, todavía muy poco explorado. Según Lechini, “Si bien la coyuntura regional latinoamericana es favorable al incremento de la cooperación Sur-Sur, pareciera que el ejecutivo y la cancillería aún tienen dificultades para construir políticas más allá del Atlántico. Las misiones enviadas y recibidas a los socios del Sur muestran un contenido más comercial que político, dejando claro que queda mucho por hacer” (2010, p. 8).

En ese sentido, diversos autores sugieren que las políticas públicas en Argentina, de modo general, y la política externa, en particular, se han mostrado oscilantes a lo largo del tiempo (Lechini, 2012; Boschi & Gaitán, 2010; Bueno, 2012; Melo, 2005; Spiller y Tommasi, 2005, entre otros). Este aspecto, según Bueno (2012) se explica por una aparente desconexión entre las lógicas de la política exterior y de la política doméstica y puede ser percibida en el análisis de la diplomacia argentina en materia medioambiental (Bueno, 2012) y en agricultura en África (Moraso y Doval, 2012), que configuran dos de las principales temáticas del área de política comercial y externa de este país. De acuerdo con la misma autora, esta característica ha estado ligada a la incapacidad para hallar un consenso doméstico respecto a la preeminencia de los principales tópicos, así como también en virtud de los roces inter-burocráticos entre las agencias abocadas a la temática.

Más allá de estas diferencias, las políticas de Cooperación Internacional Descentralizada (CID) impulsadas por los actores locales siguen, en ambos casos, una tendencia creciente, principalmente con ciudades europeas (españolas, francesas e italianas, en su mayoría) y ciudades de regiones limítrofes (Confederação Nacional dos Municípios (CNM), 2009; Moraso y Doval, 2012).

El punto que nos interesa es, entonces, analizar los determinantes político-institucionales del menor o mayor dinamismo subnacional en el ámbito de políticas de CSS-D y cómo (y si) se articulan las políticas locales existentes con las estrategias de la política de desarrollo promovidas por el Estado nacional en el ámbito doméstico.

En términos de autonomía de las subunidades, las evidencias muestran que los aspectos constitucionales no necesariamente espejan la práctica y el desarrollo de las políticas públicas. En relación a las disposiciones constitucionales, Brasil y Argentina difieren en sus grados de autonomía subnacional en política externa. En el caso brasileño, la Constitución Federal delega las relaciones internacionales integralmente al gobierno central. En la Carta de 1988 instituye que:

“Compete à União:

I. manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (...)”.

En 2005, entretanto, hubo una primera tentativa de constitucionalizar la llamada “paradiplomacia” (o diplomacia informal descentralizada que viene desarrollándose crecientemente). Tomando como ejemplo la Constitución argentina y el creciente interés y acciones internacionales por parte de los actores subnacionales, además de la necesidad de dar legitimidad legal a las actividades en marcha por las unidades, el diputado federal André Costa (Partido Democrático Trabalhista, PDT-RJ), diplomático de carrera, presentó una Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) (475/2005) introduciendo lo

siguiente: “Os Estados, Distrito Federal e municípios, no âmbito de suas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observado o art. 49, I, e na forma da lei”.⁹

El texto fue rechazado en la Cámara Baja por su carácter restrictivo a la autonomía subnacional, ya que la exigencia de autorización previa del gobierno central y la necesidad de aprobación por el Congreso tendían a disminuir formalmente la autonomía subnacional y a aumentar el control legislativo federal. Más allá del resultado, en innegable su mérito en lo que se refiere a poner en discusión esta problemática.

En Argentina, diferentemente, la Reforma Constitucional de 1994, amplió la autonomía de las provincias en sus relaciones exteriores, permitiendo que los gobiernos celebren acuerdos y tratados internacionales.

En Artículo 124 dice lo siguiente:

Art. 124. Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto (...)

8.- “Compite al Estado Central: I. mantener las relaciones con Estados extranjeros y participar de organizaciones internacionales”.

9.- Los Estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus prerrogativas, podrán promover acciones y celebrar acuerdos o convenios con entidades subnacionales con previa autorización del Estado Central, observado el art. 49, I, y en la forma de Ley”.

Entretanto, la interpretación sobre los grados de autonomía debe ser relativizada y analizada en conjunto con otros indicadores (como puede ser el índice de desequilibrio fiscal horizontal o indicadores socioeconómicos). Como planteado por este trabajo, eso se debe a que la existencia de mayor autonomía formal no significa igual grado independencia. Sin una mínima articulación intergubernamental, puede, al contrario, profundizar problemas relacionados con las diferencias estructurales entre las subunidades.

Estos problemas se refieren a mayores dificultades en alcanzar grados consistentes de equidad federal, como consecuencia del aumento de las asimetrías; y, a la intensificación de los niveles de conflicto intergubernamental, ya que no todas las subunidades cuentan con condiciones suficientes para atraer “*parceiros*” externos.

4.CONCLUSIONES

Sobre la base de lo que ha sido discutido a lo largo del presente trabajo, nos acercamos a las hipótesis disparadoras propuestas anteriormente. Argumentamos que el fortalecimiento de las capacidades estatales subnacionales a través del desarrollo de políticas de Cooperación Internacional Descentralizada está directamente relacionado con las características y los grados de articulación entre las diversas esferas de gobierno.

Los casos demostraron que lo interesante no es solo evaluar y discutir acerca del impacto de los modelos de Estado en las políticas descentralizadas desde una perspectiva jerárquica, o sea de arriba para abajo. Es imprescindible observar los resultados de la dinámica de retroalimentación entre los niveles de gobierno que son modelados, en última instancia, por las especificidades al interior de cada subunidad. O sea, de abajo para arriba.

A modo de conclusión, el artículo buscó resaltar la necesidad de fortalecer la discusión respecto de la necesidad de pensar modelos de gobernanza multinivel que señalen la relevancia de la articulación interjurisdiccional para la promoción de políticas de desarrollo. Estos modelos, asimismo deben ser pensados a partir de dos perspectivas de análisis: desde una visión global, asentada en una nueva coyuntura multipolar; y desde una visión local, a partir del creciente empoderamiento de las instancias locales de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

Abrucio, F. L. (2005). A cooperação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 24, 41-67, jul.

Acuto, M. (2013). *Global cities, governance and diplomacy: The urban link*. USA: Routledge.

Afonso, J. y Serra, J. (2007). El Federalismo Fiscal en Brasil: una visión panorámica. *Revista de la Cepal*, 91, abr.

Almeida, C.; Campos, R. P. de; Buss, P.; Ferreira, J. R. y Fonseca, L. E. (2010). A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul estruturante em saúde. *RECIIS, R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*. Rio de Janeiro, 4 (1), 25-35.

Aranda, R. (2015). La política exterior Argentina: De Menem a Kirchner. *Relaciones Internacionales*, 13(27). <http://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1551>

Arretche, M. (2009). Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 199. *Dados*, Rio de Janeiro, 52(2).

Arretche, M. (2007). The Veto Power of Subnational Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behavior in the Post-1988 Period. *Brazilian Political Sciences Review*, 1(2).

Boschi, R. y Gaitán, F. (2010). Política, política social y desempeño económico: una comparación de las trayectorias de Brasil y Argentina. *OPSA, Análise de Conjuntura*, 11.

Bueno, M. del P. (2012). Los vaivenes de la diplomacia climática argentina (1989-2011). En: Moraso y Doval (comps.) *Argentina y Brasil: Proyecciones Internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración*. Rosario, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

Cafiero, A. (2009). *La Cooperación Descentralizada en la Argentina. Estudio de Casos*. Proyecto Milenio, Universidad de Quilmes.

Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Calvo, E. y Murillo, M.V. (2005). The New Iron Law of Argentine Politics? Partisanship, Clientelism, and Governability in Contemporary Argentina. In: Levitsky, S., Calvo, E. & Murillo, M.V. (2004). Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Science (AJPS)*, 48(4), 742-57.

Castells, M. (1997). *La era de la información. La sociedad red*. Vol. I. Madrid, España: Alianza.

Cox, R. (1997). Democracy in Hard Times: Economic Globalization and the Limits to Liberal Democracy. In: McGrew (ed.) *The Transformation of Democracy*. UK, Cambridge: Polity Press.

Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism*. USA: University of Alabama Press.

Figueiredo, A. y Limongi, F. (2005). The budget process and Legislative behavior: individual amendments, support for the Executive branch, and government programs. *Dados*, 48(4), 737-76.

Figueiredo, M. (2005). O eleitor a Preferência e o voto. *Revista Insight Inteligência*, julho-agosto-setembro.

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid, España: Akal.

Held, D. (1995). *Democracy and the Global Order*. UK, Cambridge: Polity Press.

Held, D. y McGrew, A. (2002). *Globalización/Antiglobalización*. Barcelona, España: Paidós.

Hirst, M. (2010). As relações Brasil-África em ritmo de Cooperação Sul-Sul. Paper apresentado no *Seminário Brazil and China, Development Cooperation in Africa*, junho. Rio de Janeiro: PUC.

Confederação Nacional dos Municípios (CNM) (2009), Informe da Confederação Nacional dos Municípios, Brasil.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2004, 2005, 2007, 2010). *Memoria Detallada del Estado de la Nación*, Argentina. www.jgm.gob.ar

Keohane, R. y Milner, H. (eds.) (1996). *Internationalization and Domestic Politics*. UK, Cambridge: Cambridge University Press.

Landau, G. (2008). O Brasil e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, 16 (12), São Paulo, 103-116.

Lechini, G. (2012). Reflexiones en torno a la Cooperación Sur-Sur. En: Moraso y Doval (Comps.) *Argentina y Brasil: Proyecciones Internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración*. Rosario, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

Leite, I. (2012). Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. Em: *Observador On-line Observatório Político Sul-Americano*, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro IESP/UERJ, 7 (3), marzo.

Mann, M. (1997). *Las fuentes del poder social, II. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914*. Madrid, España: Alianza.

Mann, M. (2007). El poder autónomo del estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En: Acuña, C. H. (comp.) *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 55-77

Melo, C. R. (2010). Eleições Presidenciais, Jogos Aninhados e Sistema Partidário no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 4, 13-41.

Melo, M. A. (2005). O Leviatã brasileiro e a Esfinge argentina: Los determinantes institucionais da política tributária. *RBCS*, 20(58), jun.

Moraso, C. y Doval, G. (comps.) (2012). *Argentina y Brasil: Proyecciones Internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración*. Rosario, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

Murillo, M.V. (ed.). *The Politics of Institutional Weakness Argentine Democracy*. USA: Pennsylvania State University Press.

North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. UK: Cambridge University Press.

North D. C., y Weingast, B. R. (1989). Constitutions and Commitment: Evolution of Institutions Governing Public Choice. *Journal of Economic History*, Diciembre, 803-32.

Planalto, Governo Federativo do Brasil. (2012) Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul, PLANALTO, Brasil.

Nunes, E. (1997). *A Gramática Política no Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro, Brasil: Zahar.

Regis, A. (2009). *O Novo Federalismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense.

Riker, W. (1969). *Theory of Political Coalitions*. Greenwood Press.

Rodden, J. (2006). *Hamilton's Paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. UK: Cambridge University Press.

Rodrigues, G. M. A. (2008). Relações internacionais federativas no Brasil. *Dados*, 51(4), 1015-1034. www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000400007&lng=en&tlng=pt.10.1590/S0011-52582008000400007 [06/03/2014].

Santos, W.G. (1993). *Razoes da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.

Schmitz, G., Lima, J. B y Campos, R. (2010) Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: primeiro levantamento de recursos investidos pelo governo federal. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 3, jul-set, IPEA, Brasília, 47-58.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2009). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. Madrid, España: Pentacron.

Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) (2008). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. Madrid, España: Pentacron.

Soares de Lima, M. R. (2005). A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Rev. Bras. Polít. Int.* 48 (1), 24-59.

Soares de Lima, M. R. (2000). Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, 22 (2), 265-303.

Soares de Lima, M. R. y Hirst, M. (2009). A Iniciativa IBAS e a Cooperação Sul-Sul: desafios e possibilidades políticas. In: Soares de Lima, M. R. & Hirst, M. *Brasil, Índia e África do Sul. Desafios e oportunidades para novas parcerias*. Rio de Janeiro, Brasil: Paz e Terra.

Soares de Lima, M. R. y Hirst, M. (2006). Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *International Affairs*, 82(1), January, 21-40.

Spiller, P. y Tommasi, M. (2005). The Institutional Foundation of Public Policy: A Transaction Cost Approach and Its Application to Argentina. In: Levinsky, S. & Murillo, M.V. *The Politics of Institutional Weakness Argentine Democracy*. USA: Pennsylvania State University Press.

Tavares de Almeida, M. H. (2005). Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, 24, 29-40.

Weingast, B. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *Journal of Law, Economics and Organization*, 11(1), 1-31.

Wibbels, E. (2005). *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*. UK: Cambridge University Press.

LA POLÍTICA DE SUELO URBANO EN LOS GOBIERNOS LOCALES. EL CASO DE RÍO GRANDE, TIERRA DEL FUEGO, ARGENTINA¹

*URBAN POLICY IN LOCAL GOVERNMENTS. THE CASE OF
RÍO GRANDE, TIERRA DEL FUEGO, ARGENTINA*

Autora
Sabrina Lobato ²

RESUMEN

Este trabajo pretende abordar la forma en que los gobiernos locales argentinos intervienen en la construcción de la ciudad a través de la gestión del suelo urbano. Se analiza el caso de la política de suelo urbano del municipio de Río Grande (Tierra del Fuego) durante el periodo 1991-2015. La metodología es de carácter cualitativo, a través del análisis de la normativa local de suelo urbano.

La hipótesis sostiene que en dicho municipio, durante el periodo 1991-2010, la política de suelo urbano se orientó más a la regulación y administración de la ciudad y el fomento de actividades industriales y productivas que a la generación de suelo urbano, aunque dicha tendencia cambia en 2010 a partir de la incorporación de ciertos instrumentos. Una primera aproximación nos permite corroborar la hipótesis inicial, aunque sostendremos que la mera creación de instrumentos es condición necesaria, pero no suficiente para la producción de suelo urbano.

Palabras claves: políticas de suelo urbano, suelo, gobiernos locales, construcción de ciudad, recuperación de plusvalías.

ABSTRACT

This paper aims to address the way in which local Argentinean governments intervene in the construction of the city through urban land management. We analyze the case of the urban land policy of the municipality of Rio Grande (Tierra del Fuego) during the period 1991-2015. The methodology is of qualitative character through the analysis of the local normative of urban land.

The hypothesis holds that in this municipality during the period 1991-2010 the policy of urban land has been oriented more to the regulation and administration of the city and the promotion of industrial and productive activities than to the generation of urban land although this trend changes in 2010 from the incorporation of certain instruments. A first approximation allows us to corroborate the initial hypothesis although we will argue that the mere creation of instruments is a necessary but not sufficient condition for the production of urban land.

Key words: urban land policies, land, local governments, city construction, capital gains recovery.

1.- El presente trabajo es producto de la investigación realizada en el marco de la Maestría en Gobierno Local de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

2.-Licenciada en Ciencia Política, maestranda en Gobiernos Locales (Universidad Nacional de Quilmes, Argentina). Docente investigadora de las carreras de Ciencia Política y Sociología del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado (ICSE) de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF). Río Grande, Tierra del Fuego, Argentina. Correo electrónico: slobato@untdf.edu.ar
Código ORCID: 0000-0002-1323-1268

Artículo recibido 30 de abril y aceptado el 12 de mayo del 2017.

1. INTRODUCCIÓN

En Argentina, la problemática habitacional se ha caracterizado por un déficit que se ha mantenido históricamente (Gargantini, 2017). En el marco de la implementación de la Reforma del Estado³, a través de políticas de desregularización y un proceso de descentralización en los niveles subnacionales durante las décadas de 1980 y 1990, la política habitacional a nivel nacional se caracterizó por una intervención tenue que terminó favoreciendo los intereses del mercado inmobiliario. Luego de la crisis económica y político-institucional del 2001, se asiste al surgimiento de gobiernos posneoliberales que buscan recuperar el rol activo del Estado en diferentes ámbitos de la vida social, económica y política. Si bien dicha reactivación de la intervención estatal tuvo efectos en la política habitacional a través del lanzamiento de programas federales de vivienda, dichas acciones no pudieron revertir el desfase existente entre las necesidades habitacionales reales de la sociedad argentina y la naturaleza de las políticas públicas implementadas para satisfacerlas (Gargantini, 2017).

Por otra parte, el proceso de reforma estatal mencionado anteriormente supuso la descentralización de funciones desde el Estado nacional hacia las provincias y desde estas hacia los gobiernos locales. Este fenómeno supuso “mayores competencias de hecho o de derecho, lo que significa mayor presión sobre las comunas” (García Delgado, 1997: 5), transformándose así el esquema de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno y, por consiguiente, la agenda local (Cravacuore, 2007). Tradicionalmente, los go-

biernos locales argentinos se han caracterizado por aquellas funciones y acciones orientadas a la asistencia a la población en riesgo, la construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana, y la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio (Cravacuore, 2007).

En estas dos últimas dimensiones encontramos la política de suelo urbano de los gobiernos locales. En Argentina, la gestión de suelo urbano es una competencia de los municipios. Tradicionalmente, la gestión del suelo urbano se ha orientado a la regulación y administración de la ciudad a través de la creación de los permisos de construcción y regulación de los usos de suelo, el mantenimiento de la ciudad y la implementación de políticas provenientes del nivel provincial y nacional. Ejemplos de ello son el Programa de Mejoramiento de Barrios del Banco Interamericano de Desarrollo y la construcción de viviendas a través del Fondo Nacional de Vivienda.

Como producto del proceso de descentralización de competencias y la creciente presión ciudadana sobre los gobiernos locales para la solución de sus demandas, estos han asumido nuevas responsabilidades, configurándose una nueva agenda local (Cravacuore, 2007). Esta agenda incorpora nuevos campos de acción, tales como la preservación del medioambiente, la participación ciudadana, la promoción económica, el desarrollo local, entre otros.

Respecto a las políticas urbanas, específicamente las referidas al suelo urbano, encontramos que, si bien la demanda ciudadana por el acceso a la vivienda y a la tierra es una constante en la realidad

3.- “En términos generales, las características más relevantes de este proceso fueron: la acelerada privatización de empresas públicas; la vertiginosa desregulación de la economía; la reforma de la administración pública; y la descentralización de algunos servicios hasta las provincias” (Cravacuore, 2007: 28).

argentina, los gobiernos locales, en su mayoría, continúan con una política de suelo urbano reducida a acciones de tipo regulatorio a través de la aplicación de códigos de edificación y zonificación (Reese, 2006). Es decir, a pesar de la existencia de una creciente demanda de acceso al suelo (bajo modalidades formales como compra y venta, e informales como la toma de tierras y ocupación), en Argentina, “si bien el Estado ha ganado presencia y control en algunos ámbitos económicos y políticos en materia urbana y habitacional, continúa ejerciendo el rol de facilitador a los intereses del mercado, anteponiendo los beneficios privados a los públicos” (Gargantini, 2017: 25). Sin embargo, otros autores destacan que en los últimos años un número reducido de gobiernos locales argentinos ha cobrado mayor relevancia en la construcción de ciudad a través de acciones como la incorporación en su normativa urbanística de algunos instrumentos de gestión del suelo (Baer *et al.*, 2016) orientados a la producción de suelo urbano.

Tal es el caso del Municipio de Río Grande, Tierra del Fuego, Argentina. A partir de la creación del Plan de Desarrollo Territorial en 2010, este creó dos instrumentos orientados a la producción de suelo urbano a partir de la intervención del gobierno local en el mercado de tierras: la recuperación de plusvalías a través del cobro de la Contribución por Mejoras y la creación de las Zonas Residenciales de Interés Público Privado.

En un contexto en que el acceso a la tierra y la vivienda es uno de los problemas más acuciantes, los gobiernos locales y su política de suelo urbano cobran mayor importancia. Así, el presente trabajo se propone abordar la política de suelo urbano del municipio de Río Grande durante el periodo 1991-2015. La hipótesis sostiene que la política de suelo de dicho municipio durante el periodo 1991-2010 se orientó más a la regulación y administración de

la ciudad y al fomento de actividades industriales y productivas, que a la generación de suelo urbano, aunque dicha tendencia cambia en 2010 a partir de la incorporación de ciertos instrumentos, tales como la creación de las Zonas Residenciales de Interés Público Privado y la recuperación de plusvalías.

2. MARCO TEÓRICO

La ciudad es entendida aquí como el resultado de los procesos de producción social del espacio (Lefebvre y Lorea, 2013) en el marco de las relaciones sociales de producción capitalista (Topalov, 1979). La ciudad, espacio urbano, no debe ser concebida como algo dado, sino como producto de las diferentes relaciones sociales que se establecen, es decir producto de la construcción humana y que, como tal, expresa contradicciones sociales.

Son numerosos los autores que han señalado que la constitución del espacio social urbano debe ser entendida en relación al modo de producción capitalista (Lefebvre, 2013; Harvey, 1977) y que la ciudad se ha convertido en una mercancía más. Frente a esta situación, Lefebvre acuña el concepto de *derecho a la ciudad*, entendiéndolo como el derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear la ciudad (Lefebvre, 1975 en Camargo, F. M., 2016: 4), es decir entender a la ciudad no como un botín propiedad de algunos dueños, sino como un producto social que le pertenece a todos. Así, el derecho a la ciudad implica la posibilidad de todas las personas de construir una ciudad en la que se viva dignamente, donde todos tengan acceso equitativo a sus recursos (trabajo, salud, educación, vivienda, entre otros). Por otra parte, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) ha recuperado el concepto de derecho a la ciudad al redactar la

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad en 2004, donde se define como:

[...] el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización [...] El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente e incluye, por tanto, todos los derechos civiles políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos⁴.

Frente a la visión mercantilista de la vivienda y la ciudad, en los últimos años ha tomado mayor relevancia la noción de hábitat, entendiendo a la ciudad no como un simple conjunto de viviendas aisladas sino como todo el entorno en el que las personas desarrollan su vida personal y cotidiana. Así, el hábitat incluye aspectos relativos a la sanidad, el equipamiento urbano, el medio ambiente, la ubicación socio espacial de las personas, la seguridad, entre otras cuestiones que influyen en el bienestar general de la sociedad (Alfonso, 2010).

En los procesos de producción social del espacio intervienen diversos actores con diferentes lógicas. Pirez (1995) desarrolla la siguiente clasificación: la lógica de la obtención de ganancia (actores privados

y económicos), la lógica de la necesidad (ciertos actores de la sociedad), la lógica política (caracterizada por la intervención estatal y los actores gubernamentales) y la lógica del conocimiento (actores académicos y técnicos). La forma en que dichos actores y lógicas se articulan es lo que dota a cada ciudad de ciertas características y dinámicas.

La importancia de la lógica política, encarnada en los actores gubernamentales y sus intervenciones, radica en que el Estado constituye un actor central en la configuración del espacio urbano (Topalov, 1979). De esta manera, una forma de observar la intervención estatal en la producción de ciudad es a través de las políticas urbanas, entendiéndolas como el conjunto de toma de posiciones estatales que, tanto por acción como por omisión, inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida y organización social, toma de posición que tiene por objetivo producir y regular determinados arreglos en el derecho al uso y la disposición del espacio urbano (Oszlak, 1991).

Dentro de las políticas urbanas, encontramos la política de suelo urbano⁵. Entenderemos aquí a la política de suelo urbano como toda acción estatal que tiene como objeto el suelo urbano, es decir el conjunto de parcelas sobre las que se extiende la ciudad formal e informalmente (Bazán y Rodríguez Iglesias, 2009). Desde esta perspectiva, se definen como objetivos de la política de suelo los siguientes: regulación del mercado de suelo, la adquisición de suelo y el control de usos y formas de suelo. Respecto al suelo urbano, los gobiernos locales

4.- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2012: 185.

5.- La política de suelo puede ser entendida también como "las acciones públicas relacionadas con la propiedad y la gestión del suelo en las áreas urbanas. Las actuaciones suelen ir encaminadas a un control del uso privado de los terrenos y a la adquisición pública del suelo, ya sea para la conformación de la red viaria, los equipamientos urbanos y servicios públicos, o sea para lograr un patrimonio público de suelo que permite llevar a cabo una política de vivienda pública o el desarrollo del suelo productivo". Extraído del diccionario y glosario de la Universidad de Alicante, España. Disponible en: <https://web.ua.es/es/labclima/diccionario-y-glosario-en-ordenacion-del-territorio.html>

poseen dos formas de producirlo: a través de la compra o adquisición de tierras y/o en el cambio en los usos del suelo. De esta forma, se entenderá aquí como producción de suelo urbano toda acción municipal que tenga como objetivo la compra o adquisición de tierra para urbanizar, así como también la incorporación de áreas suburbanas al tejido municipal (Finck *et al.*, 2016).

A su vez, las políticas de suelo pueden estar orientadas a mejorar las condiciones de oferta de suelo urbano, reducir dichas condiciones o aumentar las de demanda del suelo urbano (Morales Schenchinger, 2005). Las primeras se orientan a brindar una oferta bien localizada de suelo para todos los usos y a precios incluso menores que los del mercado. Las segundas sacrifican la calidad de la oferta del suelo para equiparar el precio con la capacidad de pago de los demandantes, lo que, según el autor, empeora la calidad del suelo ofertado y aumenta el precio del mismo. Por último, el tercer tipo de políticas apunta a mejorar las condiciones de la demanda de suelo sin tener en cuenta la calidad del suelo al que se accede ni el hecho de que este tipo de acciones puede producir incremento en el precio del suelo.

3. MARCO METODOLÓGICO

La estrategia metodológica del presente trabajo es de carácter cualitativo en pos de la comprensión en profundidad del objeto de estudio. El caso a estudiar es el municipio de Río Grande, Tierra del Fuego, A.e.I.A.S (Argentina). El objeto de estudio es la política de suelo del municipio durante el

periodo 1991-2015. Este recorte temporal se debe a que en 1991 el Territorio Nacional de Tierra del Fuego se convierte en Provincia.

Entenderemos como política pública la toma de posición del Estado, tanto por acción como por omisión, frente a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 2011). Dicha toma de posición no posee un carácter uniforme, sino que puede presentar ciertas contradicciones. Es decir, puede suceder que el Estado, frente a una misma cuestión, tome diversas posiciones a lo largo del tiempo, lo que no implica necesariamente un comportamiento errático o una incoherencia en las instituciones estatales, sino que expresa que las diversas intervenciones estatales no se dan de manera aislada del contexto social, están atravesadas por las contradicciones sociales dentro del Estado y en la sociedad misma. De esta manera, las políticas públicas representan un conjunto de acciones y/u omisiones que cristalizan una determinada modalidad de intervención del Estado (en todos sus niveles) en relación con una cuestión que la sociedad problematiza en un momento histórico determinado.

En esta línea, el presente trabajo abordará la política de suelo urbano del Municipio de Río Grande a través del análisis de las diversas tomas de posición del estado local respecto de la cuestión socialmente problematizada, esta es la problemática habitacional⁶. Aun cuando entendemos que en las políticas públicas intervienen no solo los actores estatales, sino también actores privados y sociales, este trabajo solo analizará el accionar estatal del gobierno local fueguino por tratarse de una primera

6.- Si bien la problemática habitacional implica diversas dimensiones, como el acceso a los servicios básicos, el acceso a la vivienda, entre otros, aquí nos enfocaremos en la dimensión del acceso al suelo urbano. Este punto será desarrollado en el apartado 4.

aproximación a su política de suelo urbano. Quedan pendientes, para futuros trabajos, el análisis de los demás actores, sus intervenciones y relaciones.

Los datos proceden de fuentes de información secundaria a través del relevamiento digital de la normativa vigente en materia de política de suelo urbano. Para ello, se utilizó el portal web del Concejo Deliberante⁷ de la ciudad y su motor de búsqueda. Para su clasificación, se los dividió de acuerdo al objetivo de la política de suelo: acciones orientadas a la regulación y administración de la ciudad, tales como instrumentos de planificación, control en los usos de suelo e instrumentos fiscales; y acciones orientadas a la producción de suelo urbano, tales como la compra y/o adquisición de tierras para urbanizar, instrumentos fiscales y cambio de uso de suelo de zona suburbana a urbana. También se realizará el análisis con base en un periodo temporal, siendo el primer periodo 1991-2009 y el segundo 2010-2015, en tanto en el año 2010 se creó el Plan de Desarrollo Territorial que supone una nueva lógica en la política de suelo urbano del municipio.

Se consultaron, además, documentos digitales de organismos públicos, bibliografía pertinente sobre el tema y documentos sobre políticas públicas de producción de suelo urbano. De esta manera, se llevó a cabo un análisis documental sobre la normativa y análisis bibliográfico aplicado a estudios específicos sobre la temática.

4. UN POCO DE HISTORIA: LA GESTIÓN DEL SUELO URBANO EN LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, A.E.I.A.S

El 15 de mayo de 1990, mediante la Ley Nacional n° 23.577, el Congreso de la Nación Argentina declaró Provincia al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, convirtiéndose así en territorio autónomo. Un año después, la Constitución Provincial fue promulgada. La misma plantea que “todo habitante tiene derecho a acceder a una vivienda digna que satisfaga sus necesidades mínimas y de su núcleo familiar”, por lo que el Estado Provincial procurará el acceso a la propiedad de la tierra⁸. Sin embargo, en su artículo 82 dispone que las tierras fiscales y su explotación tienen un fin económico, destinado principalmente a la actividad agropecuaria, por lo que parece no priorizarse el uso con fin habitacionales y/o social. Respecto a la competencia municipal, la Carta Magna provincial reconoce a los Municipios y Comunas el uso, administración y enajenación de sus tierras fiscales dentro del ejido municipal, así como todo lo relativo al planeamiento urbano y habitacional⁹.

Es en 1996 que, mediante Ley Provincial n° 313¹⁰, se estableció el régimen de administración y disposición de las tierras fiscales de la provincia, en donde se expresa como objetivo la incorporación de las tierras al proceso económico para el aprovechamiento racional y sustentable de los

7.- El Concejo Deliberante en Argentina es el órgano legislativo a nivel local. Página web del Concejo Deliberante de Río Grande: <http://www.concejoriogrande.gov.ar/>

8.- Artículo 23 de la Constitución Provincial. Disponible en www.mininterior.gov.ar/provincias/tierradelfuego/cp-tierradelfuego.pdf

9.- Artículo 173 de la Constitución Provincial.

10.- Disponible en la página web de la Legislatura Provincial: <http://www.legistdf.gov.ar/>

recursos naturales conforme a los objetivos de seguridad y defensa nacional establecidos por las Leyes Nacionales n° 18.575, 21.900 y n° 23.554. Por otro lado, el mismo año, mediante la Ley Provincial n° 323, se transfiere el dominio de las tierras urbanas fiscales de la Provincia a los Municipios y Comunas, facultándolos a establecer el sistema de adjudicación de tierras fiscales urbanas según sus ordenanzas y cartas orgánicas. Así, la Provincia establece como competencia municipal el manejo de las tierras fiscales urbanas dentro del tejido municipal. Cabe destacar que, a partir de la sanción de la Constitución Provincial en 1991 y el traspaso del dominio de las tierras fiscales en 1996, los Municipios y Comunas cuentan con facultades respecto de la política local urbana y de suelo. Sin embargo, diez años después de haber recibido dicha competencia, el Municipio de Río Grande sanciona su Carta Orgánica, documento central donde se establecen los ejes rectores del accionar del Municipio en materia urbana y de suelo.

5. RÍO GRANDE Y LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL: LA CUESTIÓN SOCIALMENTE PROBLEMATIZADA

La ciudad de Río Grande se sitúa en la zona norte de la provincia argentina de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. A partir de la sanción de la Ley Nacional N° 19.640 de Promoción

Económica de Tierra del Fuego en 1972, la ciudad ha crecido al ritmo de las corrientes migratorias e inmigratorias fomentadas por dicha ley. Este proceso de crecimiento poblacional (tanto por migración como vegetativo también) ha sido acompañado por un proceso de construcción y expansión de la ciudad en la que han intervenido diversos actores con lógicas diferentes (Pérez, 1995): actores privados guiados por la lógica de la ganancia, actores sociales orientados por la necesidad de satisfacer la demanda de vivienda y actores estatales orientados por la lógica política (plasmado en la política habitacional y de suelo del municipio). Así, Río Grande se fue construyendo al calor de las relaciones entre dichas lógicas, destacándose que los procesos de urbanización de la ciudad no fueron liderados por el Municipio, sino que tuvieron mayor preponderancia las iniciativas de los actores privados a través de la venta de tierras en el mercado inmobiliario, la lógica estatal del nivel provincial por medio de la construcción de barrios de carácter social (Debia y Lobato, 2014) y la lógica de la necesidad cristalizada en los procesos de autoproducción social del hábitat.

Las estrategias de autoproducción social del hábitat, específicamente aquellas orientadas a la ocupación de tierras con fines habitacionales, son la expresión y manifestación más acabada de la problemática habitacional en Tierra del Fuego¹¹, y en Río Grande en particular (Pérez *et al.*, 2015: 3). De hecho, las autoras sostienen que la construcción de barrios informales es una práctica social que posee una larga tradición en la ciudad (y en la provincia), ya que hasta mediados de la década de

11.- Para una aproximación acerca del déficit habitacional en la provincia de Tierra del Fuego, se recomienda el siguiente trabajo: Pérez *et al.* (2015). *Políticas habitacionales y mercado del suelo: asentamientos informales en Tierra del Fuego*. Ponencia presentada en Seminario Internacional: el Derecho a la Ciudad en América Latina: transformaciones económicas y derecho a la ciudad. Universidad Nacional de General Sarmiento, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y el GT-DC de CLACSO. 24 y 25 de abril de 2015, Buenos Aires.

1990 el mecanismo principal de acceso a la tierra implicaba la ocupación de hecho de un terreno o lote, y luego la introducción de mejoras en el mismo para solicitar el permiso de ocupación precaria y adjudicación. En 2005 se produce una toma de tierras de gran escala y la posterior construcción de numerosos barrios informales en lela margen sur de la ciudad, constituyéndose este hecho en el momento crítico de la situación habitacional de la ciudad.

Por último, cabe destacar que la problemática habitacional en la provincia data desde casi el momento de provincialización, en tanto en 1996 se sancionó la primera ley provincial de Emergencia Habitacional¹² y luego, a partir del año 2007 y hasta el año 2013, la provincia se declaró en estado de emergencia habitacional continuo¹³.

5.1. La política de suelo urbano en la ciudad de Río Grande antes de la creación del Plan de Desarrollo Territorial (1991-2009)

Durante el periodo del exterritorio (periodo previo a la provincialización), el Municipio rigió su política de suelo a través de las Leyes Territoriales¹⁴ y de ciertas ordenanzas que expresan la existencia de un Código de Edificación¹⁵, además de otras orientadas a crear un sistema de normativas tendientes a facilitar que todo fraccionamiento y tratamiento

de tierra dentro del tejido municipal se realice de acuerdo a acciones que protejan y mejoren el medioambiente¹⁶. Por último, se constatan, en este periodo previo a 1991, acciones desde el gobierno local tendientes a la creación de una Comisión Ad-Honorem para la realización del planeamiento urbano de Río Grande y su posterior aprobación a través del Plan Urbanístico Municipal¹⁷. Sin embargo, no se ha encontrado ninguna normativa que dé cuenta de la real existencia de dicho Plan.

Un hecho relevante es que, desde el momento de la provincialización y hasta el año 2000, no se constata la existencia de un Código de Planeamiento.

En 1997, un año después que la Provincia descentralizara en los gobiernos locales fueguinos el manejo de las tierras fiscales, se crea la Dirección Municipal de Tierras, ente gubernamental encargado de la administración de las tierras fiscales del Municipio, así como también de la “recepción y contralor de todas las solicitudes para la adquisición de predios dependientes de la Municipalidad, como así también de realizar la adjudicación, transferencia de titularidad o desadjudicación de los mismos, cualquiera fuere su destino”¹⁸. Es llamativo el hecho de que en la ordenanza municipal de creación de dicha dirección se evidencie la importancia otorgada por el gobierno local a la radicación de industrias y uso industrial del suelo por sobre el residencial:

12.- Ley Provincial n° 273.

13.- Leyes Provinciales n° 746/2007, 766/2008, 789/2009, 864/2012 y 942/2013.

14.- Cabe destacar que, hasta la reforma de la Constitución Nacional en 1994, a los municipios no se les reconocía autonomía. Además, Tierra del Fuego, al ser un Territorio Nacional, no contaba con Constitución Provincial, por lo que sus competencias se encuadraban dentro de lo estipulado en las leyes territoriales.

15.- Ordenanza municipal n° 161/82.

16.- Ordenanza municipal n° 415/88.

17.- Ordenanza municipal n° 303/87.

18.- Ordenanza municipal n° 895/97.

[...] resulta conveniente dictar las disposiciones que reglen la política de adjudicación para el asentamiento de industrias y actividades de interés municipal y provincial en el Parque Industrial [...], como asimismo crear el marco regulador para el otorgamiento de predios destinados a viviendas unifamiliares e instituciones”¹⁹.

Como se mencionó anteriormente, en el año 2000 se crea el Código de Planeamiento del Territorio Municipal²⁰. El mismo tiene como objetivos garantizar una estructura espacial para lograr el desarrollo social, económico, cultural y ambiental, eficaz y equitativo; preservar y ordenar el medio ambiente urbano y rural del territorio municipal; consolidar la ciudad, prever la expansión conteniendo el crecimiento indiscriminado, especialmente el crecimiento en islas que genera área vacantes y deprimidas dentro de la ciudad; crear los mecanismos legales, administrativos y económicos financieros para dotar al gobierno municipal de una efectiva acción urbanística, entre otros. Este Código tuvo vigencia hasta el año 2011, en el que se aprueba el Código de Desarrollo Urbano y Territorial.

Por último, en el año 2006 se crea la Carta Orgánica de la ciudad, en la que se establece, en su artículo 63, que el Municipio desalienta la especulación inmobiliaria, utilizando para ellos todos los recursos a su alcance, en especial la creación del banco permanente de tierras y la aplicación de mecanismos impositivos y tributarios especiales gravando la tierra no productiva.

En cuanto a las acciones tendientes al control de uso de suelo, el sistema de uso de suelo de la ciudad fue establecido recién en 1995²¹. Al igual que la mayoría de las ordenanzas municipales que regulan el uso de suelo en Argentina, en Río Grande se estableció la clasificación del territorio municipal en áreas rurales, subrurales, suburbanas y urbanas. Estas últimas, según la ordenanza anteriormente citada, tienen un uso de suelo principal que es el residencial, y un uso de suelo secundario que comprende a las actividades comerciales, industriales y de servicios.

A pesar de la importancia otorgada al uso residencial, son numerosas las ordenanzas municipales que cristalizan que las acciones ejecutadas por el gobierno local respecto al uso del suelo hasta 2011 no han tenido como eje rector la generación de tierras para uso residencial sino para uso industrial. Ejemplo de ello es la normativa que establece un régimen de fomento para la radicación de industrias, regímenes de promoción industrial a través de la exención del pago de impuestos (entre ellos el inmobiliario) a empresas que se radiquen en la ciudad, como también el establecimiento del reordenamiento del suelo municipal en el sector sur de la ciudad en pos de la adjudicación de dichas tierras a productores locales para su explotación²², entre otros.

Por otra parte, se instrumentan acciones para reordenar la zona del Parque Industrial de la ciudad, en tanto se vislumbra la necesidad de replantear los objetivos y finalidades de los usos y concesiones de los terrenos en dicho parque²³.

19.- Ordenanza municipal n° 897/97.

20.- Ordenanza municipal n° 1258/00 (derogada por Ordenanza Municipal 2863/2011, ordenanza que crea el Plan de Desarrollo Territorial que será analizado más adelante)

21.- Ordenanza municipal n° 771/95.

22.- Ordenanzas municipales n° 1701/02 y 2224/06.

23.- Ordenanza municipal 1541/09.

En el año 2000 se sanciona la creación del Departamento de Uso de Suelo (dependiente de la Dirección de Planeamiento Urbano y Arquitectura) como área municipal que debía regular el uso del suelo dentro del ejido urbano²⁴. Sin embargo, al día de la fecha dicho departamento no fue creado. Por último, es importante resaltar que gran parte de la normativa durante este periodo corresponde a ordenanzas sobre la regulación del uso y ocupación de suelo²⁵.

En materia fiscal, la normativa que reguló durante este periodo el sistema fiscal del Municipio se denominaba Ordenanza Fiscal²⁶ y estipulaba tres impuestos que son relevantes para nuestro análisis: un impuesto inmobiliario urbano que debía ser abonado por todos los propietarios de los inmuebles situados dentro del ejido urbano municipal; un impuesto a los terrenos baldíos²⁷; y, por último, el cobro de la contribución por mejora. El mismo es definido como el impuesto a abonar a raíz del “beneficio de mejoras hechas por la Municipalidad y mayor valor que adquieran los inmuebles ubicados en la zona de influencias de las obras, instalaciones o servicios públicos”²⁸.

Por otro lado, en el año 2005, frente a la gran cantidad de inmuebles en estado de abandono en el parque industrial de la ciudad, y no afectados a ninguna actividad comercial o productiva, se crea el impuesto a los inmuebles improductivos del Parque Industrial²⁹. Es interesante resaltar que en

los considerandos de dicha norma se expresa que la mayoría de esos inmuebles fueron adquiridos por sus dueños a un bajo precio, por tratarse de tierras fiscales, y que, con el fin de fomentar el desarrollo de actividades industriales, el Municipio realizó las obras de infraestructuras de servicios para dichos terrenos casi sin costo alguno para sus propietarios. Nuevamente, se observa aquí la predominancia, en la intervención estatal en el suelo urbano, del fomento de actividades productivas por sobre el fin residencial.

Respecto a las acciones orientadas a la producción de suelo urbano, encontramos que en el año 2004 se realizó el cambio de área suburbana a urbana de lotes que poseía el Municipio para urbanizarla y adjudicarla a los inscritos al padrón de tierras fiscales, constituyéndose el Barrio Chacra XI³⁰. De hecho, hasta 2015 este fue el único Barrio Municipal.

Asimismo, son numerosas las iniciativas del Concejo Deliberante de la ciudad para instruir al municipio a la compra de tierras. Ejemplo de ello es la ordenanza municipal n° 1872/04 que solicita al poder ejecutivo local la utilización de un mínimo de un tercio de los fondos disponibles de las Cuentas Especiales para la compra de tierras, con un plazo de nueve meses para su efectiva realización³¹. Otro ejemplo es el pedido de incorporar en el presupuesto del año 2007 un monto específico para la adquisición

24.- Ordenanza municipal 1353/00.

25.- Se encontraron, además de las ya mencionadas en el cuerpo del trabajo, dieciocho ordenanzas municipales en este periodo orientadas a la regulación y el control de los usos de suelo

26.- Ordenanza municipal 626/93.

27.- Respecto a este impuesto, cabe destacar dos cuestiones: primero, hay una constatación en el periodo de ordenanzas municipales que reactualizan el cálculo del impuesto y, segundo, el mismo es de especial valor, ya que contribuye a desalentar la especulación inmobiliaria, tal como lo estipula la Carta Orgánica Municipal en su artículo 63.

28.- Ordenanza municipal 626/93, art. 203.

29.- Ordenanza municipal 2154/05.

30.- Ordenanza municipal n° 2022/04.

31.- Ordenanza municipal n° 1980/04.

de tierras³². Todas estas acciones, sin embargo, no se tradujeron en acciones concretas.

En el año 2007, dos años después del episodio de tomas de tierras y construcción de numerosos barrios informales en la margen sur de la ciudad, se declara la crisis habitacional en Río Grande³³. Frente a este escenario, nuevamente el Concejo Deliberante insta al municipio a comprar y adquirir tierras a través de diversos mecanismos: la compra directa³⁴, el establecimiento de mecanismos de financiamiento para el fortalecimiento del banco de tierras fiscales y convenios de asociación para la constitución de consorcios, “fondos fiduciarios o fondos de inversión con propietarios de tierras suburbanas, a fin de poner en disponibilidad de lotes urbanizados al banco de tierras fiscales”³⁵, como también a través de la venta de tierras de dominio municipal y el destino de esos recursos a la compra de tierras para urbanizar³⁶. De nuevo, son escasas las iniciativas que se materializan en acciones del gobierno local, aunque es menester destacar que en el año 2009 se autoriza al departamento ejecutivo local a la permuta de tierras con un privado para la urbanización de las mismas; dichas tierras serán la base del segundo barrio municipal de la ciudad, Barrio Los Cisnes, que se inaugura en el segundo periodo, en el año 2015³⁷.

Por último, es necesario señalar que no se encontró, durante este periodo, normativa que respaldara la creación de nuevos instrumentos fiscales que habilitaran al municipio para la adquisición de tierras urbanizables.

Concluyendo, es posible caracterizar a la política de suelo urbano del Municipio de Río Grande durante este periodo como una intervención pública orientada más al fomento de actividades industriales y productivas, y a la regulación en los usos de suelo, que a la producción de suelo urbano, aun cuando en este periodo se creara el primer barrio municipal, única acción efectiva tendiente a la producción de suelo urbano. Esta situación comienza a cambiar con la implementación de nuevos instrumentos de gestión de suelo urbano a partir de 2010.

5.2 El Plan de Desarrollo Territorial, un parteaguas en la política de suelo urbano en la ciudad de Río Grande

Si bien en este periodo, dentro de la dimensión de las acciones orientadas a la regulación y administración de la ciudad, se constata la existencia de numerosas ordenanzas municipales respecto de la regulación en los usos de suelo³⁸, es en cuanto a las acciones tendientes hacia la producción de suelo urbano que este periodo se destaca.

Para empezar, en materia fiscal se sanciona la modificación del impuesto a los terrenos baldíos y se establece que sus propietarios deberán pagar un recargo del impuesto inmobiliario, el cual se “incrementará en forma progresiva a los fines de promover la incorporación de suelo vacante al desarrollo urbano de la ciudad”³⁹.

32.- Ordenanza municipal n° 2298/06. Esta ordenanza fue vetada totalmente por el decreto municipal n° 697/06 lo cual expresa una clara intención del municipio de no implementar acciones para la compra de tierras.

33.- Ordenanza municipal n° 2356/07.

34.- Ordenanza municipal n° 2476/07.

35.- Ordenanza municipal n° 2605/08.

36.- Ordenanza municipal n° 2730/09.

37.- Ordenanza municipal n° 2732/09.

38.- Se constata la existencia de diecinueve ordenanzas municipales orientadas a la regulación y control de los usos de suelo.

39.- Ordenanza municipal n° 2853/10.

En 2010 se crea el Plan de Desarrollo Territorial (en adelante PDT) en reemplazo del Código de Planeamiento Municipal creado en el año 2000. El PDT se constituye como instrumento básico de política urbana y rural del municipio, regulando tanto al poder público como a la iniciativa privada⁴⁰, y actuando como parteaguas en la política de suelo urbano del Municipio, no solo por los instrumentos de gestión urbanística que incorpora, sino también por su concepción sobre la tierra y la ciudad. Al respecto, el objetivo ulterior del PDT es promover el desarrollo de las funciones sociales de la ciudad, entendiendo que la propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales del desarrollo del territorio, asegurando las respuestas a las necesidades de los ciudadanos en cuanto a calidad de vida, justicia social y desenvolvimiento de las actividades económicas. En esta línea, se identifica el problema del acceso a la tierra urbana como una de las causas de exclusión y desigualdad social. Por otra parte, incorpora la noción de gestión democrática del territorio a través del incentivo de la cooperación entre el gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa privada.

Una de las líneas de acción que estipula el PDT es la intervención del gobierno local en el mercado de tierras a través de instrumentos como el Banco Municipal de Tierras, el régimen de movilización del suelo urbano y la participación del municipio en las rentas urbanas generadas por la acción urbanística. En este último instrumento, que corresponde a la dimensión fiscal de la política de suelo, se encuentra la recuperación de plusvalía a través del cobro de la contribución por mejoras.

Si bien el cobro de contribución por mejoras ya existía en la ciudad desde 1993, en 2010 se sanciona una nueva ordenanza que reglamenta al mismo y establece que “por las actuaciones administrativas y/o inversiones municipales que produzcan una significativa valorización de los inmuebles, y que se vuelque al mercado inmobiliario, tributarán la contribución por mejoras”⁴¹. Lo novedoso radica en el objetivo del mismo: la recuperación de plusvalía, es decir el cobro a todo propietario que obtenga beneficios o plusvalía en los bienes de su propiedad o poseídos a título de dueño, derivados directa o indirectamente de la realización de obras o servicios públicos determinados, cambios de parámetros urbanos, modificación de zonas, entre otros. El espíritu de este instrumento se encuentra en la justicia social, ya “que es contrario a la justicia social y a los mínimos principios éticos y jurídicos que el propietario de la tierra recupere para sí la totalidad de aquellas rentas que no se derivan de su esfuerzo y trabajo propio, sino del esfuerzo de la colectividad”⁴². Otra cuestión sumamente importante a resaltar es el cálculo de la alícuota, ya que esta depende del tipo de acto administrativo. En el caso de cambios de uso, la alícuota corresponde a un 20% del valor del inmueble en dinero, mientras que en los casos de cambio de zonificación o subdivisión (casos en los que generalmente se encuentran las operatorias privadas de desarrollo inmobiliarios), el importe a pagar será el 20% de los lotes del nuevo fraccionamiento, es decir, en toda nueva urbanización privada donde se fraccione el terreno para loteo y se instalen los servicios públicos elementales, el Municipio cobrará en nombre de la contribución por mejora el 20% de los lotes de esa nueva urbanización.

40.- El Plan de Desarrollo Territorial fue aprobado por ordenanza municipal n° 2863/2011.

41.- Ordenanza municipal n° 2854/2010

42.- Ordenanza municipal n° 2854/2010.

La contribución por mejoras fue incorporada al Código Tributario Municipal el año 2011, definiéndose como “las prestaciones pecuniarias que, por disposición del presente Código, están obligadas a pagar al Municipio quienes obtengan beneficios o *plusvalía* (el subrayado es nuestro) en los bienes de su propiedad o poseídos a título de dueño, derivados directa o indirectamente de la realización de obras o servicios públicos determinados”⁴³. En esta nueva definición ya se incorpora de manera completa el concepto de recuperación de plusvalías entendidas como la acción del gobierno local que, mediante su rol de agente fiscal, recupera parte de los incrementos del valor del suelo. Es menester destacar que la reglamentación de la contribución por mejoras generó que el cobro del tributo se flexibilizara y pudiera pagarse con obras de infraestructura, metros cúbicos de asfalto, cemento, con red de cloacas y/o terrenos, en tanto ciertos actores de la sociedad civil como los propietarios de tierras y los desarrolladores privados reaccionaron considerándolo confiscatorio. Esto evidencia que, a pesar de la existencia de una política local de suelo urbano activa, es importante tener en cuenta los obstáculos en su implementación. Tal como sostiene Lungo, “a las limitaciones de la legislación vigente se suma la ausencia de una cultura de pago tributario y las debilidades de la institucionalidad, encargada de su aplicación” (2000: 215).

En cuanto a la compra o adquisición de tierras, el PDT incorporó la noción de gestión democrática del territorio a través del incentivo de la cooperación entre el gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa privada. Esto se

constituyó en el marco en el que se crea un nuevo instrumento de producción de suelo urbano: las Zonas Residenciales de Interés Público Privado⁴⁴ (en adelante ZRIPP), en el año 2014. Las mismas son sectores de suelo privado que se destinan a nuevas urbanizaciones para vivienda con intervención del municipio. Su objetivo es promover un proceso de densificación controlada, permitiendo el uso familiar. Lo llamativo de esta iniciativa es que implica una gestión asociada, es decir una articulación público-privada entre el gobierno local y los desarrolladores urbanísticos privados. De esta forma, los desarrolladores privados crean fideicomisos en los que el valor de las parcelas está muy por debajo del valor de mercado y los compradores son seleccionados a través del padrón de tierras fiscales de la Dirección Municipal de Tierras. A diferencia de la dificultad en la implementación de la recuperación de plusvalías, en el año 2015, un año después de la creación de la figura de las ZRIPP, se creó el Fideicomiso San Martín Norte en el que el valor de la parcela de 180 m² se estableció en US\$ 9.944 a pagar en 36 cuotas mensuales, con una tasa de interés que se ajustó con base en el índice del Costo de la Construcción definido por la Cámara Argentina de la Construcción, mientras que un terreno de esas dimensiones costaba, en el mercado, alrededor de US\$ 18.645.

Por último, como se mencionó anteriormente, a partir de la permuta de tierra por parte del Municipio con un actor privado, se construyó el segundo Barrio Municipal, denominado Los Cisnes, en el año 2015⁴⁵.

43.- Ordenanza Municipal n° 2934/2011, artículo 52.

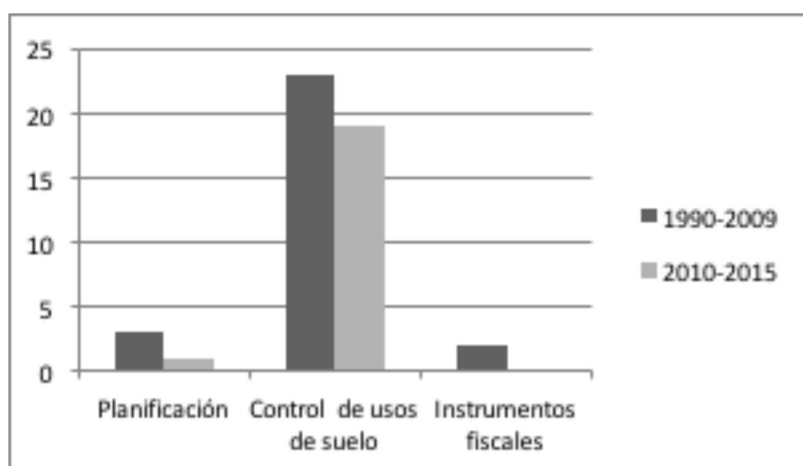
44.- Ordenanza municipal n° 3287/2014.

45.- Ordenanza municipal n° 2732/09.

REFLEXIONES FINALES

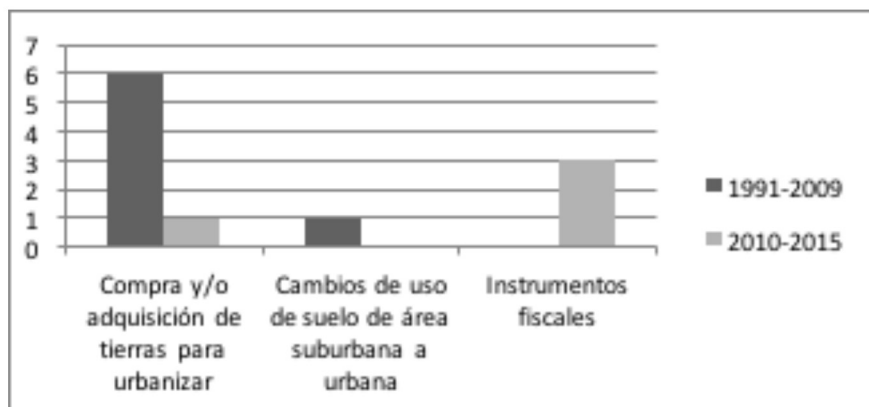
El objetivo del presente trabajo fue analizar la política de suelo urbano del municipio de Río Grande durante el periodo 1991-2015.

Gráfico 1: cantidad de ordenanzas por periodo respecto a las acciones orientadas a la administración y regulación de la ciudad.



Fuente: elaboración propia con base en la normativa relevada.

Gráfico 2: cantidad de ordenanzas por periodo respecto a las acciones orientadas a la producción de suelo



Fuente: elaboración propia con base en la normativa relevada.

Una primera aproximación permite confirmar la hipótesis inicial y señalar que hasta el año 2010, en que se creó el Plan de Desarrollo Territorial, la política de suelo urbano del Municipio de Río Grande se caracterizaba por ser una intervención orientada más hacia la regulación y la administración de la ciudad. Esto se evidencia, en primer lugar, por la existencia de numerosas ordenanzas municipales que expresan acciones estatales orientadas hacia el control en los usos de suelo. En segundo lugar, a pesar de que el municipio contaba con el Código de Planificación y la Carta Orgánica donde se estipulan como ejes rectores de la política urbana y de suelo urbano la intervención en la construcción de la ciudad a través de la creación del banco permanente de tierras e impuestos, y estableciendo el uso residencial como uso primordial del suelo, durante este periodo solo se observan acciones tendientes al fomento de actividades industriales y productivas a través de la entrega de tierras a organizaciones no gubernamentales y PyMes, la exención de impuestos para radicar industrias, es decir un accionar estatal orientado más hacia la generación de suelo para actividades industriales y no para uso residencial (aún cuando se crea el Barrio Chacra XI con tierras municipales propias). De hecho, la Ordenanza 1848/04 explicita que desde 1994 hasta el año 2004 no se registraron acciones por parte del municipio para la adquisición de tierras para nuevas urbanizaciones.

El hecho de que existieran escasas políticas orientadas a la producción de suelo urbano ha resultado un hecho crucial en la conformación de la problemática habitacional de la ciudad, en tanto se observa un:

[...] desfase entre el ritmo de crecimiento poblacional y el de generación de suelo urbano, que sumado a la ausencia de políticas públicas eficientes para hacer frente a la creciente demanda de tierra y vivienda, hizo que la necesidad social de acceso a una vivienda digna se fuera convirtiendo en una de las problemáticas más acuciantes [...] (Pérez *et al.*, 2015: 2).

Sin embargo, en 2010 se da un punto de inflexión a partir de la creación del Plan de Desarrollo Territorial, en el que se reconoce la función social de la tierra, se promueve la asociación público-privada y la utilización de instrumentos de intervención en el mercado de tierras, todo ello cristalizado en la creación de un instrumento de recuperación de plusvalías, como la contribución por mejoras y las zonas residenciales de interés público-privado.

Por último, es menester mencionar que, si bien la hipótesis sostenía que a partir de estos instrumentos la política de suelo adquirió un rol más activo a través de la producción de suelo urbano, esto no se condice totalmente con lo analizado. Si bien los instrumentos fueron creados, solo se implementó, hasta la fecha, la figura de las zonas residenciales de interés público-privado a través de la creación del Fideicomiso San Martín Norte, mientras que la recuperación de plusvalía no ha tenido resultados efectivos. Es más, el Barrio Municipal Los Cisnes se construyó en 2015 sobre tierras permutadas a un privado y no sobre lotes provenientes del pago de la contribución por mejoras. Esta situación ayuda a reforzar el hecho de que la recuperación de plusvalía no ha sido implementada por el Municipio hasta la fecha.

A raíz de lo mencionado, es evidente que la creación de un instrumento es condición necesaria, pero no suficiente, para que los gobiernos locales puedan recuperar plusvalía de manera tal de generar recursos propios, adquirir tierra urbanizable y promover un acceso más equitativo a la ciudad. Para ello es menester contar con capacidades institucionales que permitan involucrar a toda la sociedad en este tipo de políticas públicas a fin de garantizar su implementación efectiva. Tal como menciona Reese:

[...] la política urbana (y habitacional) no se agota en el funcionamiento de un único instrumento ni de una única pieza normativa ni código reglamentario (o tipo de política habitacional), sino que busca una política transformadora que aspire al fortalecimiento del rol del estado municipal, la sostenibilidad ambiental y la reducción de la exclusión socio-territorial (2003 en Gargantini, 2017: 25).

BIBLIOGRAFÍA

Alfonso, W. (2010). El concepto de hábitat en medios urbanos: una transición del pensamiento urbano el siglo XX. En *Revista Traza*, 2 (1). Colombia: Universidad de La Salle.

Baer, L. et al. (2016). *La captura de plusvalías en Argentina*, en Blanco, A. et al. (eds.). *Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. Washington, DC., Banco Interamericano de Desarrollo, 17-35.

Bazán, A., y Rodríguez Iglesias, G. (2009). *La intervención del gobierno local en el mercado del suelo urbano: el caso de Mar del Plata*. Presentado en el X Seminario de RedMuni: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios. Mar del Plata, Argentina.

Camargo, F. M. (2016). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. En *Revista Folios* (Colombia), (44), 3-14.

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2012). En *Revista Paz y Conflictos*, (5), 184-196.

Catenazzi, A. y Di Virgilio, M. (2005). La ciudad como objeto de la política social. En Andrenacci, L. (comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Los Polvorines: Prometeo - UNGS.

Cravacuore, D. (2007). "Los municipios argentinos (1990-2005)" en Cravacuore Daniel e Israel, R. (comp), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile, 25-49.

Clichevsky, N. (2012). Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires Metropolitano: apuntes para la reflexión, en *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 59-72.

Clichevsky, Nora (2006). La tierra vacante. Su explicación y posible utilización. Parte I. *Ciudad y territorio: estudios territoriales*. Madrid: Ministerio de Vivienda, 204-216.

Cuenya, B. (2011). Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana. *Cadernos Metropole*, 13(25), pp. 185-212. São Paulo, Brasil.

Debia, E. y Lobato, S. (2014). *Una aproximación al accionar estatal en materia habitacional y urbano en Tierra del Fuego*. Ponencia presentada en PreAlas Patagonia, VI Foro Sur-Sur. Estado, sujetos y poder en América Latina. Debates en torno de la desigualdad. Universidad Nacional de la Patagonia Austral 7, 8 y 9 de mayo 2014 – El Calafate.

Finck, N. et al. (2016). *Las ciudades fueguinas en perspectiva comparada. Un análisis de las políticas de producción de suelo y vivienda en Ushuaia y Río Grande durante la última década (2005-2015)*. Ponencia

presentada en las IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). ISSN 2250-8465.

García Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires-FLACSO-Universidad Católica de Córdoba, 7-13.

Gargantini, D. (2017). Programa de apoyo a la gestión local del hábitat en Gargantini, D. (comp.) *Gobiernos locales y acceso al hábitat. Capacidades y desafíos para la gestión integral del hábitat*. Córdoba, Argentina Asociación Vivienda Económica AVE 2017.

Harvey, D. (1977) *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid, España: Siglo XXI Editores.

Iracheta Cenecorta, Alfonso X. (1999). Hacia una conceptualización de la planeación urbana. En *Planeación y Desarrollo. Una visión de futuro*. Ciudad de México: Plaza Valdez.

Lefebvre, H. (1975) *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.

Lefebvre, H., y Lorea, I. M. (2013). *La producción del espacio*. Madrid, España: Ed. Capitán Swing.

Lungo, M. (2000). *La Tierra Urbana*. Universidad Centroamericana José Simón Cañas, San Salvador: Editorial UCA.

Morales-Schechinger, C. (2005). *Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías*. Documento de la investigación *La renta del suelo, las finanzas urbanas y el municipio mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México.

Osztlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, Argentina: Humanitas.

Osztlak, O. y O'Donnell, G. (2011). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En Proyecto de Modernización del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 555-584.

Pérez, V., Debia, E., Lobato, S. y Martínez, A. (2015). *Políticas habitacionales y mercado del suelo: asentamientos informales en Tierra del Fuego*. Ponencia presentada en Seminario Internacional *El Derecho a la Ciudad en América Latina: transformaciones económicas y derecho a la ciudad*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y el GT-DC de CLACSO, Buenos Aires.

Pírez, P. (1995) Actores sociales y gestión de la ciudad, en *Ciudades, Red Nacional de Investigación Urbana*, Año 7, (28), México.

Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Revista Medio Ambiente y Urbanización*, 6, 3-22.

Reese, E. (2011). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. En *Revista digital de Programa en Gestión de la Ciudad. UOC y Café de las Ciudades*, año 3. http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm

Sitio oficial del Concejo Deliberante de Río Grande. <http://www.concejoriogrande.gov.ar>

Sitio oficial de la Legislatura Provincial de Tierra del Fuego: <http://www.legistdf.gov.ar/>

Smolka, M., y Amborski, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *Revista EURE (Santiago)*, 29 (88), 55-77.

Smolka, M. y Mullahy, L. (2007). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, 23-28.

Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.

Wagner, R. F. (2009). *La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano*. Ponencia presentada en X Seminario REDMUNI, *Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los municipios*. Mar del Plata, Argentina.

LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y SUS CONSECUENCIAS EN LA RELACIÓN ESTADO, DERECHO Y ECONOMÍA: BREVES APUNTES SOBRE CUBA

*ECONOMIC GLOBALIZATION AND ITS CONSEQUENCES IN
THE RELATIONSHIP STATE, LAW AND ECONOMY: BRIEF
NOTES ON CUBA*

Autor
Harold Bertot Triana¹

RESUMEN

Este artículo tiene por objetivo analizar el fenómeno de la globalización económica, en el marco de la creación de una gran variedad de instituciones supranacionales, en sus impactos directos en la reconceptualización del papel del Estado en la sociedad y en la unificación normativa en ámbitos regionales y globales, así como la trascendencia que ello ha tenido para la reformulación teórica y normativa del contenido de varias ramas del Derecho, como el Derecho Civil, el Derecho Internacional, el Derecho Mercantil y el Derecho Penal. En igual sentido se analiza cómo este fenómeno de la globalización económica impacta en la nueva realidad jurídica que vive Cuba.

Palabras claves: estado, derecho, economía, globalización, integración.

ABSTRACT

The aim of this article is to analyse the phenomenon of economic globalization within the creation process of a wide variety of supranational institutions with regards to their direct impact on the reconceptualization of the role of the State in society and in the integration of regulations in regional and global environments, as well as the significance it has had for the theoretical and normative reformulation of the content of several fields of Law, such as Civil Law, International Law, Commercial Law and Criminal Law. In the same line we analyse how this economic globalization phenomenon has an impact on the new legal reality in Cuba.

Key Words: state, law, economy, globalisation, integration.

1.- Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana (2013). Maestrante en Derecho Constitucional y Administrativo por la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana. Profesor del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos. Profesor de Derecho Internacional Público y Derecho Penal Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana. Ha ejercido como abogado litigante, asesor jurídico e investigador.

Correo electrónico: harold@martiano.cu

Código ORCID: 0000-0003-0737-4710

Artículo recibido el 28 de febrero y aceptado el 30 de marzo 2017.

1. INTRODUCCIÓN

En un orden mundial signado por complejos escenarios políticos, en el que interactúan las más variadas corrientes políticas y orientaciones ideológicas, las relaciones que alcanzan el Estado, el Derecho y la Economía son extraordinarias. Se insertan en una época matizada por reajustes de trascendentales consecuencias para el propio sistema capitalista, con bruscos y atormentados desenlaces que imprimen cada día nuevas correlaciones a lo interno y externo de los Estados. Las fronteras nacionales, desde hace algún tiempo, no resisten el impetuoso avance de un mercado cada vez más en expansión, con la coagulación de vínculos de interdependencia entre los Estados potencias, y entre estos y los más pobres, a la vez que se agrietan los pueblos bajo sentimientos extremistas y xenófobos.

Aunque puede que se hayan dado síntomas del inicio de un aparente retroceso en el proceso galopante de la globalización, con el triunfo del *Brexit* en Gran Bretaña en 2016, y la reciente decisión del presidente norteamericano Donald Trump a principios del 2017 de suspender las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico entre Estados Unidos y varios Estados de América y Asia —decisión que evidentemente se hará extensiva a las negociaciones que desde el 2013 se registran para un Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP) entre Estados Unidos y la Unión Europea—, que tiene como objetivo crear un área de libre comercio que reduzca las barreras no arancelarias al comercio bilateral y consiga una mayor armonización o compatibilidad entre las diversas regulaciones en vigor en ambas partes, la globalización económica identifica un proceso de desarrollo del capitalismo que difícilmente puede detenerse en el futuro.

En este orden, el presente artículo centra su mirada en analizar este proceso de reorganización del capitalismo mundial y las fuertes implicaciones en la integración regional, que ha producido un Derecho Comunitario con el desplazamiento, del terreno nacional hacia la esfera internacional, de los centros generadores del Derecho, que en algunas zonas ha supuesto puntos de quiebre de las rigideces y formalismos para la penetración de capitales en economías de países subdesarrollados, con el consiguiente proceso en la desculturalización como nuevo proceso de dominación, que implica la destrucción de identidades, valores, etc. En este punto, Latinoamérica ha encontrado enormes retos para insertarse adecuadamente en estos procesos integracionistas, sobre todo por la dependencia económica de muchos de sus países con los grandes centros económicos fuera de la región.

En consecuencia, el estudio de estos procesos económicos globalizadores en su relación con el fenómeno estatal y jurídico a escala global, permite entender muchas de las transformaciones que en el orden teórico se han producido en el Derecho Civil, el Derecho Mercantil y el Derecho Penal, y algunos de los retos que deben encarar los Estados para su estabilidad y seguridad. En este punto nos acercaremos brevemente también a algunos de los retos que ya enfrenta Cuba en este orden.

2. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SU TRASCENDENCIA PARA EL DERECHO

La llamada globalización se ha caracterizado por amplios movimientos integracionistas que se visualizan en una gran variedad de instituciones supranacionales con competencias normativas y

capacidad para imponer el cumplimiento de sus decisiones, o también por la existencia de aquellos espacios que sirven para la coordinación de esfuerzos entre Estados o entre actores del mercado. No solo se constata con la Unión Europea, como el gran esfuerzo de integración supranacional, sino también por la existencia de organizaciones intergubernamentales de alcance global (como la Organización Mundial del Comercio (OMC), Organización Mundial de Propiedad Industrial (OMPI), Banco Mundial u otros regionales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN, o el Mercado Común del Sur, MERCOSUR) donde adquieren –aunque en menor medida que los anteriores– un nivel de compromiso en la formulación de normativas jurídicas dirigidas a la eliminación de obstáculos al comercio transfronterizo, a la libertad de circulación de bienes o servicios (con la reducción o supresión de aranceles o medidas de efectos equivalente), a la elaboración de estándares de protección medioambiental, a la tutela de la propiedad industrial, o a las garantías en materia de inversión extranjera, como el acceso por el inversor a medios de solución de controversias, etc. (De Miguel, 1998, pp.859-893; CEPAL, 2014, p.13).

En todo este fenómeno, sin lugar a dudas, tienen un lugar importante los intentos por la unificación normativa en ámbitos regionales, y en otros más globales.

El mundo asiste, desde hace algún tiempo, a la adopción de normas comunes por medio de Tratados o Convenciones o a la formación de un Derecho Comunitario –como la Comunidad Europea–, que con el empleo de directivas buscan la aproximación de las legislaciones nacionales. También se advierte la promoción por Organismos Internacionales e intergubernamentales de leyes modelos, como la Comisión de las Naciones Unidas para el derecho mercantil internacional, CNUDMI o en inglés

UNCITRAL y las conferencias interamericanas de derecho internacional privado, CIDIP, o algunos intentos, como en Europa, por lograr una unificación internacional del Derecho Privado, sobre la base de desarrollar un Derecho Civil y Mercantil europeo común, entre los que se destacan los Principios sobre Contratos Comerciales Internacionales de UNIDROIT (Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado), cuyo objeto se basa en la formación, interpretación, validez, contenido, cumplimiento e incumplimiento de los contratos, especialmente en los contratos comerciales.

Esto, por supuesto, ha dado lugar a la creación y desarrollo de grupos de trabajo en pos de la unificación normativa, como el Grupo de Estudio de un Código Civil europeo, el *European Group on Tort Law*, la Academia de Derecho Europeo de Tréveris (de la cual se plantea, que similar al Max-Planck de Hamburgo, opta por soluciones de Derecho internacional privado); el Grupo de Trento, centrado en el estudio del Derecho contractual europeo y en la elaboración de principios sobre el Derecho europeo de Trust; el Grupo de Tilburg, con trabajos sobre el Derecho de daños en Europa; y la *Society of European Contract Law* en las Universidades de Utrech, Lovaina y Münster. En igual sentido se encuentra la Comisión sobre el Derecho Contractual Europeo (*Commission on European Contract Law*), también conocida como Comisión Lando (que tiene como presidente al profesor Ole Lando), constituida en 1980 –agrupa a veinte profesores de Derecho de los distintos Estados miembros–, que en 1995 publicaron la primera parte de los Principios de Derecho Contractual Europeo (*The Principles of European Contract Law*), así como en el año 1999 la publicación de la segunda parte y finalmente una tercera parte en el año 2003. También el Grupo de estudios sobre un Código civil europeo (*Study Group on a European Civil Code*), que se plantea es continuador de la labor de la Comisión Lando,

iniciado por los profesores Alpa, Lando, Drobniig, Goode, Hartkamp y Von Bar.

También se registra la *Academie des Privatistes Européens* (Academia de Iusprivatistas Europeos), constituida en 1991 y conocida como *Grupo de Pavía* o *Grupo Gandolfi*, que propusieron valorar la posibilidad de uniformar los derechos de contratos europeos, y cuyo proyecto, el *Code européen des contrats, Livre Premier* fue presentado ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y del Mercado Interior del Parlamento Europeo en Bruselas, en el año 2000. De igual forma se cuenta el *Project Group on a Restatement of European Insurance Contract Law* (conocido también por Grupo de Innsbruck) formado por Fritz Reichert-Facilides en Innsbruck, en abril de 1999, sobre una idea surgida en el Simposio de Basilea en 1998, y cuyo objetivo es establecer un *Restatement of Insurance Contract Law*. Otro tanto acontece con el *Common Core of European Private Law* (conocido también como Proyecto de Trento), creado en el 2000 y dirigido por los profesores Mattei y Bussani, con la misión de identificar un núcleo común en los diferentes ordenamientos europeos, a partir de tomar en cuenta las diferencias también por las distintas tradiciones particulares.

En el ámbito del comercio marítimo mundial, cuyos recientes resultados muestran una interconexión global cada vez mayor, se ha hecho necesario regulaciones normativas que mediante la unificación agilicen toda la actividad que se desarrolla. Aunque el tonelaje construido en 2013, por ejemplo, era inferior al construido en los cinco años anteriores, en enero de 2014 la flota alcanzó un total de 1.690 millones de TPM (tonelada de peso muerto). Ello impactó en que se registrara un crecimiento más equilibrado de la demanda (comercio), así como un persistente esfuerzo de oferta en la flota mundial en diversos segmentos del mercado, aunque con

niveles de precios relativamente elevados del combustible para buques y un uso más amplio de la navegación lenta, especialmente en el sector de los portacontenedores (UNCTAD, 2014, p.30).

Desde hace algún tiempo, en vista de esta tendencia expansiva, varios intentos se registran para la unificación normativa por varios organismos gubernamentales, como la Organización Marítima Internacional (OMI), la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (CNUCD-UNTACD), la Comisión de Naciones Unidas para la Unificación del Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI-UNCITRAL), y otras no gubernamentales, tales como el Comité Marítimo Internacional (CMI), el Consejo Marítimo Internacional y del Báltico (BIMCO), el Consejo General Británico de Navegación (GCBS), la Asociación Internacional de Armadores Independientes de Buques Tanques (INTERTANKO), la Asociación Internacional de Armadores Independientes de Buques de Carga (INTERCARGO).

Esto ha dado lugar a un proceso cada vez más acelerado de la utilización en la esfera de la contratación marítima de los formularios, contratos tipos o en condiciones generales, y la introducción de la vía electrónica para la concertación de este tipo de contratos, con indudables repercusiones en el orden dogmático contractual. La elaboración de “proformas” por organismos no gubernamentales, como la BIMCO, la INTERTANKO, o la INTERCARGO, por citar algunos ejemplos, tiene un alcance bastante generalizado en el sector de la navegación marítima, en lo referido a los Conocimientos de Embarque, pólizas de Fletamento, etc., y esto no solo por el peso de estos organismos en la esfera de transporte marítimo —que sin lugar a dudas constituyen organismos hegemónicos en el sector—, sino también porque los armadores y fletadores plasman en estas “proformas” las prácticas y usos generalizados en el comercio internacional marí-

timo, las que no devienen contratos de adhesión, pues está sujeta a la negociación donde las partes pueden modificar algunas de sus cláusulas.

Todos estos factores internacionales en las distintas fases del sistema capitalista mundial, ha propiciado que las resoluciones adoptadas por las empresas anónimas y corporaciones multinacionales adquieran prácticamente fuerza de ley en el contexto del orden de las relaciones mercantiles internacionales, dando base a la formación y vigencia del llamado Derecho Formulario, representado por los denominados Incoterms (*international commercial terms*), que condiciona las operaciones de compraventa internacional. Se advierte, ante ello, una tendencia a reducir el peso y significado de los Códigos Civiles y Comerciales de la etapa individualista, en la mayoría de los casos por ser considerados fuentes “arqueológicas” del Derecho. El camino se visualiza por la unificación de la legislación, con énfasis en el aspecto contractual, que en el Derecho Comercial se ha caracterizado por la introducción de Leyes Uniformes sobre letras de cambio, cheques y transporte, sociedades, quiebra, instrumentos de pago, etc., y en el ámbito convencional, algunas como las Reglas Uniformes de la CCI relativas a las Garantías a Primer Requerimiento (RUGD 758); la Convención de las Naciones Unidas sobre Garantías Independientes y Cartas de Créditos Contingente del 11 de diciembre de 1995 (Fernández, 2014, pp. 101-144).

Estos cambios originados por la proliferación a escala global del accionar de las transnacionales, de los grandes consorcios y la concentración cada vez mayor de capitales en pocas empresas —que monopolizan a gran escala actividades productivas y de servicios específicas, con la eliminación de la competitividad de otras empresas menores—, ha conllevado la necesidad de reformular las antiguas concepciones de la dogmática contractual. Los principios de la autonomía de la voluntad, el

justo equilibrio de las partes, la buena fe, se han visto desbordados cuando se expande la contratación en masa, la estandarización de cláusulas contractuales y proliferan los contratos por adhesión y los contratos tipos. En este escenario se ha impuesto la consagración de un Derecho de daños con preocupaciones muy latentes sobre los sistemas modernos de protección al consumidor, y que tienen como puntos básicos de discusión la responsabilidad civil derivada de daños causados por productos y servicios defectuosos, y por tanto sobre los criterios que sustentan la protección *ex ante* del consumidor —implementación de criterios de imputación, entre otros— y sobre la protección *ex post*, que se preocupa por la necesidad de aliviar las cargas probatorias del consumidor.

Las transformaciones en el mundo de las comunicaciones y las enormes posibilidades de la transmisión de la información, se advierten también en la proliferación de los contratos internacionales y la reducción de los costes de la actividad empresarial internacional —con la aparición de múltiples contratos de consumo entre particulares y empresas en la adquisición de bienes o servicios para uso personal o familiar—, así como la facilitación de la contratación laboral entre trabajadores y empresas en distintas partes del mundo. Con ello, aumentan las exigencias asociadas al ciberespacio en la regulación del comercio electrónico para los problemas relativos a la publicidad, la protección de la propiedad industrial e intelectual, los nombres de dominio, la contratación y firmas electrónicas, la responsabilidad de los prestadores de servicios de intermediación, entre otros (De Miguel, 2003, pp.47-84). Por ello, bajo el auspicio de la resolución 2205 (XXI), de 17 de diciembre de 1966, de las Naciones Unidas, por la que estableció la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional —con el mandato de fomentar la armonización y la unificación progresivas del derecho

mercantil internacional—, se lanzó la Ley Modelo sobre las Firmas Electrónicas, que junto con la Ley Modelo sobre Comercio Electrónico aprobada en 1996, y complementada en 1998, es un llamado a la armonización de ciertas normas relativas al reconocimiento jurídico de las firmas electrónicas y el establecimiento de un método para evaluar de un modo tecnológicamente neutral la fiabilidad práctica y la idoneidad comercial de las técnicas de firma electrónica, para la mayor certidumbre jurídica al comercio electrónico.

La transformación tecnológica, la liberalización comercial y los nuevos modelos organizativos han supuesto en el ámbito de la inversión extranjera para los estados receptores, encarar estos fenómenos con cambios regulativos importantes en los órdenes del régimen de expropiaciones, la política fiscal, la protección de la relación jurídico-laboral, la supresión de restricciones al flujo de capitales, el control de la adquisición de tecnología, la tutela de los bienes inmateriales, la política de defensa de la competencia y el arbitraje comercial internacional (incluso entre inversores extranjeros y el Estado) (De Miguel, 1998, pp.859-893; Donald, 2008, p.3).

En cuanto al impacto de las políticas económicas en el marco de la globalización sobre el medio ambiente, se ha identificado en la Contratación Pública Ecológica (CPE) una acción en el ámbito europeo para el logro de un desarrollo sostenible, por medio del cual se condiciona el comportamiento de los sujetos privados en el mercado, en virtud de que se introduce una consideración ambiental en los procedimientos de compra pública. De este modo, el sujeto privado debe cualificar su demanda con la producción de bienes y servicios ecológicos, por el riesgo de quedar excluido del circuito de abastecimiento del sector público (Crepaldi, 2015, pp.141-170).

Del mismo modo, aún existe discusión sobre el régimen para determinar la atribución de la reparación y sus modalidades en el caso de daños derivados de la realización de actividades ultrapeligrosas, como sucede en los ámbitos del uso pacífico de la energía nuclear y la contaminación del mar por hidrocarburos. En este sentido, desde el año 1978 la Comisión de Derecho Internacional ha tenido a cargo trabajos sobre la responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el Derecho Internacional, y desde 1997 hacia la prevención de daños transfronterizos causados por actividades peligrosas, lo que condujo a la aprobación de un proyecto de artículos que la Comisión recomendó a la Asamblea General de las Naciones Unidas como base para la elaboración de una Convención. Luego, la Comisión, y como parte de hacer énfasis en el régimen jurídico aplicable a la responsabilidad internacional en caso de pérdida causada por un daños transfronterizo, la Comisión aprobó un proyecto de principio que recomienda a la Asamblea General que haga suyo mediante una resolución en la que inste a los estados a que adopten las disposiciones, y que en líneas generales se ha decantado por una responsabilidad civil que impera en la práctica internacional, que traslada la asignación de daños de los estados a los operadores privados (Remiro et al., 2007, p. 748).

2.1. Algunos problemas puntuales de este fenómeno en América Latina

Los problemas puntuales de integración en la región de Latinoamérica corren en paralelo a importantes transformaciones sociales, que reviven con más fuerza que nunca la discusión sobre el papel del Estado en la economía. Tal vez el argumento más socorrido por el pensamiento neoliberal emergente, ante las difíciles coyunturas de los procesos políticos progresistas en América Latina,

pone sobre la mesa un cuestionamiento, traído de años anteriores, sobre la conveniencia o no de la elasticidad del Estado hacia varios ángulos de la sociedad. Ello en cuanto se pone en tela de juicio el papel interventor en aquellas actividades que, en el ideario liberal, enfrentado en la dicotomía individuo-Estado, se relega a una mera instancia controladora. En el marco de titubeos de la izquierda, y de algunos referentes teóricos que se creen haber perdido, vuelve con fuerza a la carga preguntarse si el Estado debe entrometerse en algunos ramos de la economía y los servicios, y si debe hacerse cargo de inversiones de gran envergadura, así como asumir varias tareas, a saber; la subvención de determinadas líneas de producción en sectores claves de la economía; el afianzamiento en las relaciones con los particulares mediante el incremento de concesiones en disímiles renglones productivos; la puesta en vigor de legislaciones en torno al salario, a la creación de fondos para el socorro de los enfermos, sobre los seguros contra la vejez y la inutilización del trabajo, en relación con la obligatoriedad de la enseñanza primaria, el fomento de servicios de Sanidad Pública, el mejoramiento de los sistemas penitenciarios y la protección de la agricultura, la industria, etc.

Ello ha conllevado a que la corriente neoliberal implantada con fuerza desde la década de 1980 del siglo XX, inste nuevamente a replantearse las funciones estatales en la sociedad y se reconceptualicen los contenidos del principio de *legalidad* y del paradigma del *Estado de Derecho*. Todo ello en un proceso de recomposición del ordenamiento jurídico sobre la base del Derecho Civil, que pone en jaque la concepción del “Estado interventor” y, por consiguiente, obliga a replantearse ramas como el Derecho Fiscal, Derecho Laboral y el Derecho Administrativo.

En un mismo plano, para la región latinoamericana se presentan retos enormes en los ámbitos que venimos analizando, sobre todo porque existe una densa arquitectura de acuerdos comerciales dentro de la región que ha generado un cuadro de creciente fragmentación. Si bien la irrupción de las cadenas de valor ha reducido la gravitación de los temas arancelarios y elevado la de los no arancelarios, como la facilitación del comercio, la movilidad personas de negocios, las normas técnicas aplicables a productor y servicios, y el tratamiento de la inversión extranjera y de la propiedad intelectual, entre otros, se entiende que los progresos son todavía muy limitados en el establecimiento de un espacio regional integrado, caracterizado por normas comunes sobre el comercio y la inversión (CEPAL, 2014, p.98).

Se plantea que entre los temas de “integración profunda” normados con menos frecuencia en los acuerdos suscritos entre países de la región, se encuentran la propiedad intelectual y la contratación pública. La causa de que la región no haya incluido estos temas en los acuerdos comerciales, obedece, por ejemplo en el punto de la propiedad intelectual, a las controversias que originan las posibles normativas a acordar sobre estos temas, sobre todo por el temor a que ellas impliquen una transferencia neta de riquezas desde los países importadores netos de propiedad intelectual (por lo general países en desarrollo) hacia los países exportadores netos de ella (habitualmente países desarrollados), y por otro que un nivel excesivo de protección de la propiedad intelectual restrinja la difusión de las nuevas obras e invenciones y tenga un impacto negativo sobre políticas públicas como la salud, educación, cultura e innovación. Por ello se insta a los gobiernos de la región a que, sin la adopción de regímenes excesivamente laxos de protección de la propiedad intelectual que no contribuyen a promover la patentabilidad y la in-

novación en la región ni a proteger su patrimonio cultural y de biodiversidad, profundicen el debate sobre la posibilidad de definir regímenes regionales o subregionales en esta materia, como muestra la experiencia de la Comunidad Andina, que ha establecido regímenes comunes en materia de propiedad industrial, derechos de autor y derechos conexos, protección de los derechos de los obtentores de variedades vegetales y acceso a los recursos genéticos (CEPAL, 2014, p.98).

La trascendencia en este acelerado proceso de expansión ilimitada de capitales ha traído aparejada una creciente presencia y proliferación de Acuerdos Internacionales sobre Inversiones —por solo citar que según la CEPAL la inversión extranjera directa (IED) intrarregional en América Latina y el Caribe pasó de representar el 4% de las entradas de IED en la región entre 2000 y 2004 al 14% en 2012, aunque su peso es mucho mayor en algunas economías— (CEPAL, 2014, p.19), que contemplan disposiciones sobre protección de inversiones y preceptos relativos a los métodos de solución de controversias inversor-Estado. Mediante estos Acuerdos se establecen los denominados estándares de protección, entre los que se incluyen el tratamiento justo y equitativo, la plena protección y seguridad, el principio de no discriminación, la cláusula de la Nación más favorecida, la protección del inversor frente a la expropiación y el compromiso de permitir la libre transferencia de rentas. Es un fenómeno que no solo se visualiza en los Tratados Bilaterales sobre inversiones, sino que se extiende a los numerosos acuerdos de libre comercio y de integración económica que se visualizan en buena parte de América Latina y Asia.

Sin embargo, se visualiza un importante incremento de las controversias surgidas entre los Estados latinoamericanos con los inversores extranjeros, representados fundamentalmente en grandes

transnacionales, sobre todo desde que el arbitraje en materia de inversiones en América Latina comenzó con fuerza a utilizarse a partir de 1989, luego de que se abocaron a reformas legales en los principales países de la región y proliferaron los tratados de protección de inversión. Todo ello ha comenzado a ser muy cuestionado por los gobiernos progresistas surgidos en América Latina en los primeros años del siglo XXI, comenzando por la denuncia que hiciera Bolivia en el 2007 del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados (Convenio CIADI), seguida por Ecuador, en 2009 y Venezuela en 2012, que han centrado sus críticas al CIADI, de gran importancia dentro de los foros arbitrales que conforman el actual sistema de solución de controversias en materia de inversiones extranjeras y que fue establecido por el Convenio de Washington de 18 de marzo de 1965, sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados (Fernández, 2013, p.8).

Las razones para la denuncia de estos convenios por parte de estos Estados se basan en cuestionamientos sobre su imparcialidad ante presiones jurídicas, mediáticas y diplomáticas de algunas empresas transnacionales, que se resisten a la aplicación de decisiones soberanas de los países e inician demandas de arbitrajes internacionales contra estos Estados en instancias como el CIADI. El caso de Ecuador en el 2012, por ejemplo, que fue condenada a pagar 1777 millones de dólares en el caso *Occidental Petroleum Corporation and Occidental Exploration and Production Company*, fue un claro ejemplo que supuso un cuestionamiento por parte de autoridades políticas de la autonomía e independencia del arbitraje CIADI, que depende del Banco Mundial, y que se realiza de acuerdo con las disposiciones de la Convención y con su reglamento de arbitraje.

Estos temas devienen muy complicados y controvertidos, pues las soluciones de los tribunales arbitrales tienen incidencia en el ámbito de control de las decisiones gubernativas tomadas por los gobiernos, que son evaluadas de acuerdo con normas previstas en los Tratados internacionales. Por tales razones el resultado adverso para muchos de estos gobiernos ha generado un efecto inmediato en el brote de la desconfianza sobre el sistema arbitral en la región, como en aquellos momentos en que se habían generado la “Doctrina Calvo”, matizada por la desconfianza de los países latinoamericanos para no aceptar someterse a arbitraje en materia de inversiones.

Por ello, los debates en el ámbito político y académico trascienden más allá de aquellos problemas concretos –por ejemplo, la aplicabilidad del Convenio de Nueva York al Arbitraje de Inversiones, sobre todo por la posibilidad que brinda de efectuar reservas para impedir el reconocimiento y ejecución de ciertos laudos arbitrales– (Rueda, 2010, pp.203-232), y se coloca en valorar la incidencia de sus decisiones en la posibilidad de socavamiento del poder normativo y regulatorio de los gobiernos en ámbitos de especial sensibilidad, como aquellas encaminadas a lograr una mayor igualdad social, una mejora en la salud pública o de protección del medio ambiente, con una afectación importante a los servicios públicos esenciales para los ciudadanos de estos estados (Fernández, 2013, p.10; Cremades B. y Carlos D.J., 2002, p.7; Cremades, 2004, pp. 20-46). No por azar entonces desde 2009 se propuso en el seno de UNASUR la creación de un centro de arbitraje regional que permitiera a Latinoamérica ofrecer alternativas regionales para la resolución de disputas, tanto de inversiones como comerciales (Moreno-Paredes, 2010).

También en Latinoamérica, el tema de los llamados “fondos buitres” constituye un problema de primer

orden para las economías que han sucumbido a la oleada neoliberal de las décadas de 1980 y 1990 del siglo pasado, sobre todo porque la vía judicial se constituye en un método esencial que utilizan estos acreedores para obtener grandes ganancias.

La crisis de la deuda latinoamericana, que se inició en 1982 con el *default* mexicano, generó un período de reestructuración de la deuda de los países afectados que terminó con un agravamiento de sus economías. En 1989 sobreviene el Plan Brady, que propuso el canje de los préstamos sindicados por títulos públicos que podían ser comercializados libremente en el mercado bursátil. Esto generó que las deudas de los Estados devinieran en un activo más de la especulación financiera y fue el momento para el ingreso de los fondos buitres en el negocio de las deudas soberanas. Desde entonces, con las libertades que le confiere el modelo neoliberal, estos agentes económicos actúan con un peso importante en los mercados financieros globales.

Los objetivos preferidos durante la década de 1990 se ubicaron entre las naciones denominadas *Highly Indebted Poor Countries* (Países pobres altamente endeudados), como Zambia, Camerún, la República democrática del Congo, Nicaragua, Etiopía, entre otros. En muchos de ellos, esperan las políticas de ayuda financiera de Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) para dirigirse a las cortes europeas y estadounidenses a reclamar pagos millonarios. Es decir, no son más que fondos de capital de alto riesgo que compran deliberadamente títulos de deuda de economías débiles o a punto de colapsar a precios muy bajos, para luego reclamar por la vía judicial el valor total de esos bonos más los intereses devengados. En este sentido, la comunidad internacional ha adoptado a la Corte federal del Distrito Sur de New York, y a la ciudad de Londres para dirimir aquellas cuestiones que involucran la responsabilidad financiera de los

estados, cuyas jurisdicciones quedan establecidas en los acuerdos de emisión de deuda e implican excepciones a la inmunidad de jurisdicción de los Estados (Kupelian y Rivas, 2014, pp.225-328).

3. EL DERECHO PENAL ECONÓMICO ANTE LA GLOBALIZACIÓN

Los retos que plantean los procesos económicos cada vez más complejos a la regulación normativa, tienen particulares incidencias en el Derecho Penal. Tanto es así, que se sostiene que en Europa las propuestas nunca han pretendido la construcción de un Derecho Penal europeo, sino tan solo de un Derecho Penal de la criminalidad económica organizada (Silva, 2004, pp.138-150). Y las preocupaciones en este sentido son obvias, pues el progreso técnico ha hecho que aparezcan nuevas formas de criminalidad asociadas a los medios informáticos y a Internet (que algunos llaman la *ciberdelincuencia*), que potencia su capacidad lesiva si estamos hablando de la llamada criminalidad organizada, de enorme peligro para la estabilidad y seguridad de los estados (Silva, 2001, p.28). El delito económico organizado en diversas modalidades de la llamada macrocriminalidad, es decir, terrorismo, narcotráfico o criminalidad organizada (tráfico de armas, mujeres, niños, etc.), pasan a ser lo que algún autor ha denominado el “paradigma del Derecho penal de la globalización”.

La preocupación en el ámbito de la economía se desplaza hacia varios modos de privar al Estado de recursos financieros para el manejo de sus economías, y en ello la evasión fiscal se convierte en un problema generalizado a nivel mundial, que ha llevado a un perfeccionamiento de los métodos

de persecución y detección de estas actividades. Esta actividad se relaciona con la proliferación de empresas que no tienen una actividad real, carentes de cualquier actividad lícita y creadas exclusivamente para la comisión de hechos delictivos, que generalmente se califican como sociedades *pantalla*. En igual sentido se evidencia la expansión del fenómeno del lavado de activos que, con el desarrollo de nuevas técnicas para no ser detectados y perseguidos, supone un desafío de enormes proporciones cuando hoy el mundo cuenta con una mayor facilidad para la transferencia de capitales desde y hacia cualquier lugar del planeta, y la enorme repercusión negativa para los mercados financieros y la estabilidad económica y jurídica de los Estados (Gómez, 2007, pp. 2-26).

Es por estas razones que el fenómeno del lavado de activos ha tenido una atención especial de la comunidad internacional para combatirlo, de lo que da cuenta la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Controladas (Convención de Viena), adoptada el 20 de diciembre de 1988 por la Conferencia de Naciones Unidas para ese propósito —entró en vigor el 11 de noviembre de 1990—, que se dirige a elaborar recomendaciones para la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias controladas y el lavado de dinero que se deriva de estas actividades. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, comúnmente conocida como Convención de Palermo —aprobada en diciembre de 2000— tendría igualmente la finalidad de promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional (ONU, 2004). Por su parte la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, también denominada Convención de Mérida, aprobada en el mes de diciembre de 2003, tiene pronunciamientos relacionados con la tipificación del delito de lavado de activos (ONU,

2004a). Se cuenta, además, con un gran impacto en el mundo, las Cuarenta Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), creado en la cumbre del grupo de los siete países más desarrollados (G-7) celebrada en París en julio de 1989, para luchar contra el blanqueo de capitales procedentes del narcotráfico y el terrorismo. Estas Recomendaciones se han constituido en los principales instrumentos internacionales que en el orden global se ocupan de la prevención y enfrentamiento del lavado de activos.

En todo ello se advierte una tendencia expansiva del Derecho Penal de nuestro tiempo, que constata una criminalización del ámbito previo de lo que se ha considerado el “núcleo” del Derecho Penal, y de alguna manera se ha visto superado aquel entendido del Derecho Penal encaminado a la protección de bienes jurídicos frente a comportamientos que lesionan o ponen en peligro concreto, así como aquella configuración del injusto que englobaba tanto el *desvalor de la acción* y el *desvalor del resultado*, constituido por la lesión o el peligro concreto para el bien jurídico. Las respuestas legislativas de los Estados se suelen caracterizar por la existencia de menos garantías o suelen ubicarse en el marco de las llamadas legislaciones “excepcionales”. En el ámbito de la culpabilidad del Derecho Penal económico, si bien existe acuerdo para la admisión de la relevancia del error de prohibición, el problema fundamentalmente se suscita en lo que se entiende por tal error y cuál es el baremo de la evitabilidad (Silva, 2001, p.100).

Por ello, el grupo de autores que conforman la llamada Escuela de Frankfurt (W. Hassemer, Naucke, P.A. Albrech, Herzog), han puesto en discusión la necesidad de revisar esta tendencia y el papel del Derecho Penal ante este nuevo escenario, y han hecho el llamado *Derecho Penal de riesgo* el objeto fundamental de sus valoraciones, pues en un sen-

tido general, se pronuncian contra los intentos de combatir estos problemas de la sociedad moderna (medio ambiente, economía, drogas, criminalidad organizada, etc.), mediante un Derecho Penal preventivo (Roxin, 1997, p.61). Para Winfried Hassemer (1992), entre los rasgos característicos del Derecho Penal modernos se encuentra que la prevención, de un objeto colateral del Derecho Penal, se ha transformado en un paradigma dominante, que resquebraja los principios de proporcionalidad e igualdad, se tiende a la proliferación de bienes jurídicos colectivos, y no individuales, que se formulan de forma especialmente vagas y amplias (protección de la salud pública, protección de la función (pp.235-250); y de acuerdo con la formulación de los delitos de peligro abstracto se tienen a una disminución de las posibilidades de defensa por cuanto se reducen los requisitos para la punibilidad: dificultades para probar la producción de un resultado de lesión o peligro, o de establecer en ellos la relación de causalidad o el dolo de lesión en ámbitos como el Derecho Penal económico, o en los delitos contra el medio ambiente o la manipulación de alimentos (como en

los famosos casos “Costergan” y “*spray* de cuero” en Alemania, o el “aceite de colza” en España, etc.²⁾.

En este terreno se ha producido un largo e interminable debate, desde la década de 1970, en lo que se ha denominado “responsabilidad penal por el producto”, que ha abarcado situaciones problemáticas como la imputación individual en grandes empresas organizadas conforme al principio de división del trabajo; sobre si los delitos de peligro del Derecho Penal nuclear o del accesorio son necesarios para lograr una responsabilidad adecuada normativamente o preventivamente útil—en tanto se prevé la punición del fabricante o del trabajador de este por homicida o lesión corporal a título de dolo o imprudencia—; o sobre la punibilidad de las propias empresas productoras. En el complejo y debatido tema de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, se advierte que recientemente el Pleno de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo español, dictó su primera sentencia sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas, la N°154 de 29 de febrero de 2016—muy polémica en varios de sus extremos—, que confirma las condenas impuestas por la Audiencia Nacional a tres empresas por su participación en delitos contra la

salud pública, en concreto en el tráfico de más de 6.000 kilos de cocaína que viajaba escondida en maquinaria objeto de importación y exportación entre España y Venezuela.

Otros debates, no menos intensos, se extienden en sentar las bases para desarrollar criterios de imputación de hechos delictivos a personas físicas en casos de delitos de empresa—especialmente en los casos de empresas más complejas o de mayor dimensión. En ocasiones surge la interrogante—cuando no se reconocen en las legislaciones la figura del llamado “autor intelectual”—la responsabilidad de quienes no interviene directamente en la ejecución de delito, que llevan a cabo otros, pero que ellos diseñan, planifican o asumen el control o dirección de su realización. Para este ámbito, hace algunos años el catedrático español de Derecho Penal, Francisco Muñoz Conde, defendió que para la imputación de la autoría en el marco de la criminalidad organizada de carácter estatal o paraestatal, se acuda a la *teoría de la autoría mediata* desarrollada por Claus Roxin en 1963, en relación con los crímenes contra la Humanidad y genocidios cometidos por los miembros, altos cargos y funcionarios del aparato de poder del

2.- En Alemania la empresa farmacéutica Chemie-Grünenthal, durante los años 1960-1962, distribuyó bajo el nombre comercial de Costergan un medicamento que servía como sedante, que por su tolerancia era recomendado sobre todo para mujeres embarazadas, y se relacionó con malformaciones en las estructuras físicas en los fetos. En el caso de la “colza”, en España, los acusados figuraron como importadores y distribuidores de grandes cantidades de aceite de colza con exclusivos fines industriales, y como tal desnaturalizado con la sustancia venenosa anilina, en los marcos de las disposiciones jurídico-administrativas, se introdujo en el mercado comestible sin que los industriales, al parecer, hubieran podido eliminar la anilina del aceite, lo que provocó entre los consumidores la aparición de una nueva enfermedad denominada “síndrome tóxico” (provocadora de una lesión en los vasos sanguíneos) en más de 15.000 personas, de las cuales fallecieron 330. En estos casos, como en el problema del *spray* de cuero en Alemania, el dilema resultó en la imposibilidad de identificar la toxina que, aparentemente, había causado los resultados típicos. Sin embargo, en el suscitado por el aceite de colza el Tribunal Supremo de España afirmó la relación causal entre el consumo de aceite y las muertes y las lesiones producidas, a partir de una fundamentación que se remitió expresamente a la tesis de la sentencia alemana del “*spray*” para el cuero, en el sentido de que, “si se ha comprobado de una manera jurídicamente inobjetable que la composición del contenido de un producto—aunque no sea posible una mayor aclaración—es causante de los daños, no será requisito para la prueba de la causalidad que además se compruebe por qué dicho producto pudo ser causal de los daños, es decir, cual ha sido, según un análisis y los conocimientos científico naturales, el fundamento último de esa causalidad”, rechazando la opinión “según la cual no existe causalidad mientras no se conozca el mecanismo causal”. Bacigalupo, E. (1996). *Manual de Derecho Penal, Parte General*. Colombia, Santa Fe de Bogotá: Temis, pp.259-269.

Gobierno nacionalsocialista en el período de 1933 a 1945, por medio de la cual podía fundamentarse una autoría mediata a quienes sin haber intervenido directamente en la ejecución de estos hechos, dominaban su realización sirviéndose de todo un aparato de poder de organización estatal, cuyo perfecto funcionamiento se detectaban desde la cúpula (donde se dictaban las órdenes criminales) hasta los meros ejecutores de estas, pasando por las personas intermedias que organizaban y controlaban el cumplimiento de las órdenes (Muñoz, 2002, pp.59-98). Se trata de una teoría que ha sido aceptada por varios Tribunales en el mundo, como fue el caso del Tribunal Supremo Federal alemán para fundamentar la responsabilidad de los Altos Cargos del Gobierno de la antigua República Democrática Alemana por los disparos realizados en el Muro de Berlín por los Guardias fronterizos contra las personas que intentaron pasar a la República Federal de Alemania, y se ha extendido a Latinoamérica en los casos de los generales de la Junta Militar de Argentina y en el proceso seguido contra el presidente peruano Alberto Fujimori (Ambos, 2011, pp.229-272).

En este orden teórico, se abren también problemas puntuales para la determinación de la autoría y la participación, cuando gran parte de los delitos económicos—en la mayoría de los Código Penales—, son delitos de sujeto especial. La dificultad surge cuando aparece un tercero—*extraneus*—no mencionado expresamente en el tipo que pasa a ocupar una posición idéntica a la que tienen los *intraneus*. Las respuestas a este problema dogmático puntual son diversas, y en Cuba, por ejemplo, esta cuestión ha tenido una respuesta muy *sui generis*, cuando para el delito de malversación—artículo 336.5—, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo Popular de Cuba en su sentencia N°242 de 18 de marzo de 2014, sostuvo que:

Pese a las diversas teorías asociadas a la participación del extraño o las discutidas funciones para ser declarado responsable de este ilícito, es criterio de esta sala que en aquellos delitos asociados a la corrupción, dentro de los que se encuentra la malversación, y los delitos funcionariales, todos son autores en virtud de lo previsto en el artículo 18.4 del Código penal, por ser nuestro país signatario de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y, por tanto, en última instancia no se ofrece la posibilidad de discusión de otras formas de participación delictiva (Boletín del Tribunal Supremo Popular, 2014, p.68).

En el aspecto del combate y la prevención de la corrupción económica, la actualidad muestra que las mayores esperanzas se centran en las llamadas *leyes de extinción de dominio*, que desde una perspectiva diferente a la clásica reacción penal, se encarga la difícil misión de atraer hacia el Estado—mediante instituciones como el decomiso—, el producto del delito obtenido ilícitamente para ser reencauzado en una función social. También se tratan de fortalecer los denominados *Programas de Compliance*, orientados a la prevención y evitación de la realización de conductas criminales, y por tanto perfilado no solo a impedir la comisión de ilícitos penales en el seno de la empresa, sino también a fomentar la instauración de una cultura de cumplimiento entre sus representantes y empleados, que se exprese como una cultura de respeto al Derecho, como una fuente de inspiración de la actuación de su estructura organizativa. Sin embargo, cada uno de ellos tiene sus propias limitaciones, y parecen quedar desbordados frente a las cada vez más extendidas formas de aparición de la corrupción económica empresarial.

4. ALGUNOS APUNTES SOBRE CUBA

Dentro de este complejo panorama internacional, uno de los retos más inmediatos en la relación Estado, Economía y Derecho en el marco de la globalización para Cuba, se mueve en los marcos de la seguridad jurídica respecto de las inversiones. En esto dejo a un lado otras cuestiones no menos importantes, que sin lugar a dudas nos desplazarían a puntos medulares en el diseño normativo cubano que pretende enfrentar las nuevas situaciones, como la necesidad de poner en vigor un Código o Ley para la regulación de las Sociedades Mercantiles, los instrumentos de pagos, etc., pues resulta en realidad un anacronismo que de cara a las exigencias imperantes del mundo moderno, sea el decimonónico Código de Comercio español de 1885, el que se pretenda brinde cobertura legal a las diversas actividades que se desarrollan en este ámbito.

La inversión extranjera se ha concebido recientemente entre las actividades que contribuirán a los objetivos del desarrollo sostenible y a la recuperación de la economía nacional cubana, mediante el acceso a financiamiento externo, tecnologías y nuevos mercados (Ley N°118 Ley de Inversión Extranjera, 2014, pp.177-189). Esta urgencia demanda someter a análisis, cada vez más profundo y sistemático, las características de las políticas y las normativas jurídicas del Estado, que se convierten en un incentivo para que los inversionistas encuentren un marco de confiabilidad.

Entre los múltiples factores que se conjugan para favorecer un clima de seguridad y confianza, se destaca la eficacia del Estado en la lucha contra la corrupción, la ausencia de burocratismo y de restricciones en la inversión, la seguridad ciudadana, etc. Los principales obstáculos generalmente

advertidos para crear un marco de confiabilidad a los inversionistas, se encuentran los entuertos burocráticos en la aprobación oficial de la inversión, en la política fiscal, en las limitaciones al capital accionario, en las normas sobre uso de materiales nacional que establecen como requisito el uso obligatorio de cierta proporción de materiales nacionales, restricciones a las transferencias, etc. Por ello se debe insistir que, entre las garantías del inversionista, como parte de los mecanismos o políticas encaminadas a potenciar la inversión, se encuentra la existencia de un *entorno normativo adecuado*.

En este punto, la tendencia a crear un *entorno normativo adecuado* en Cuba tiene un nuevo punto de partida con la puesta en vigor de la Ley N°118 Ley de Inversión Extranjera de 2014, –junto a otras, como el Decreto-Ley N°313, De la Zona Especial de Desarrollo de Mariel, de 23 de septiembre de 2013 y el Decreto-Ley N°331, De las Zonas con Regulaciones Especiales, del 30 de octubre de 2015– que contempla el reconocimiento de derechos y garantías para los actores involucrados en la inversión, en temas referidos, por ejemplo, a un régimen especial de tributación para la empresas mixtas y los inversionistas nacionales y extranjeros partes en contratos de asociación económica internacional; la no expropiación de la inversión extranjera, salvo por motivos de utilidad pública o interés social; la protección de las inversiones en el país contra reclamaciones de terceros que se ajusten a derecho o la aplicación extraterritorial de leyes de otros estados, conforme a las leyes cubanas y a lo que dispongan los tribunales cubanos; la transmisibilidad del inversionista extranjero parte en una asociación económica internacional o en una empresa de capital totalmente extranjero, de sus derechos en cualquier forma; la libre transferencia al exterior del inversionista extranjero en moneda libremente convertible, sin pago de tributos u otro gravamen relacionados con dicha transferencia

de los dividendos o beneficios que obtenga por la explotación de la inversión, etc.; o que las partes para resolver sus conflictos (empresas mixtas o contratos de asociación económica o entre socios de una empresa de capital totalmente cubano) acudan a la vía judicial, al arbitraje internacional, conciliación o mediación, regla que se aplica igualmente cuando el conflicto se produce entre uno o más socios y la empresa mixta o la empresa de capital totalmente extranjero a la que pertenecen, salvo las limitaciones que establece la propia ley.³

Pese a todo lo anterior, la seguridad y protección plena del régimen de inversión en Cuba debe tener un punto de partida en la sistematización, coherencia y unidad del ordenamiento jurídico en base al principio de supremacía constitucional, con el objetivo de garantizar la protección de los derechos de los sujetos implicados y la sintonía del resto del ordenamiento jurídico respecto a la Constitución. Ello abarca una regulación constitucional expresa de los derechos y garantías de los inversores extranjeros y de aquellos tendientes al cumplimiento de los denominados estándares de protección –que suelen ubicarse en los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones–, y entre los que se incluyen, como ya vimos, el tratamiento justo y equitativo, la plena protección y seguridad, el principio de no discriminación, la cláusula de la nación más favorecida, la protección del inversor frente a la expropiación y el compromiso de permitir la libre transferencia de rentas.

Un grupo de temas que deben comenzar por el reconocimiento constitucional de la posibilidad de soluciones de conflictos a través de institucionales judiciales o arbitrales de carácter nacional o internacional –regulado en la normativa infraconstitucional pero sin respaldo constitucional– y la regulación del mecanismo jurídico para la recepción o incorporación de los Tratados en general al ordenamiento jurídico interno, que permitirá, entre otras, ubicar formalmente la jerarquía normativa de los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, que como sabemos se realiza en otros ordenamientos jurídicos ya sea previa transformación mediante un acto formal de producción normativa interna o mediante su recepción inmediata una vez que el Tratado es internacionalmente obligatorio, con la exigencia del acto material de su publicación en la Gaceta Oficial, y sujeto a los mecanismos para su control constitucional.

En el polémico punto de la institución de la expropiación forzosa, si bien el artículo 4.1 de la Ley N°118 reconoce que las inversiones extranjeras dentro del territorio nacional gozan de plena protección y seguridad jurídica y no pueden ser expropiadas, salvo que esa acción se ejecute por motivos de utilidad pública o interés social previamente declarados por el Consejo de Ministros, en concordancia con lo dispuesto en la Constitución de la República, los tratados internacionales suscritos por la República de Cuba en materia de inversiones y la legislación vigente, con la debida indemnización por su valor

3.- Estas limitaciones se refieren a los conflictos surgidos con motivo de la inactividad de los órganos de gobierno de las modalidades de inversión extranjera previstas en la Ley, así como de la disolución o terminación y liquidación de estas –los que serán resueltos en todos los casos por la Sala de lo Económico del Tribunal Provincial Popular que corresponda–; o los conflictos que surgen de las relaciones entre los socios de una empresa mixta o de una empresa de capital totalmente extranjero bajo la forma de compañía anónima por acciones nominativas o entre los inversionistas nacionales y extranjeros partes en contratos de asociación económica internacional, que han sido autorizados para llevar a cabo actividades vinculadas con los recursos naturales, servicios públicos y ejecución de obras públicas, los que son resueltos por la Sala de lo Económico del Tribunal Provincial Popular que corresponda, excepto disposición contraria prevista en la Autorización. Ver artículos 60 y 61 de esta propia Ley.

comercial establecido de mutuo acuerdo, pagadero en moneda libremente convertible,⁴ se demanda una regulación constitucional más amplia y precisa para la expropiación forzosa de bienes —como excepcionalidad—, como parte de las garantías básicas de la propiedad del inversor extranjero, y una reformulación del propio procedimiento para solucionar esta cuestión en el proceso judicial regulado en la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico.

En este aspecto de la reformulación, en el sentido de que la modificación permita oponer como cuestión de fondo en el escrito promocional ante los Tribunales, no solo la posibilidad de discutir o debatir si es “el precio ofrecido inferior al valor real de los bienes o no ser equitativa la compensación ofrecida en relación con la utilidad que reporten al expropiado”, en caso de que los “bienes objeto de expropiación hubieran de destinarse a la ejecución de planes de obras públicas, de construcción de viviendas o para el desarrollo económico, educacional y cultural del país, o que interese a la defensa o seguridad del estado, o a cualquier otro fin social”, como establece el artículo 430, sino que implique la posibilidad de debatir la propia declaración de utilidad pública o del interés social que justifica la expropiación, porque en puridad, la lógica indica que la fijación del destino de esos bienes es lo que motiva la declaración de utilidad pública e interés social.

Ello supone en extremo una necesidad de la referida reformulación, porque la posibilidad de debatir la declaración de utilidad pública o el interés social para este tipo de bienes, parece blindarse si tenemos en cuenta lo que la propia Sala de lo Civil y Administrativo del Tribunal Supremo Popular de Cuba ha considerado en su sentencia N°288 de 31 de marzo de 2014, de que:

Como el conflicto versa sobre materia que ha sido preceptivamente sustraída del conocimiento de la jurisdicción administrativa, por ser clara la letra del apartado 3 del Artículo 657 de la LPCALE, al excluir de esta las cuestiones que se susciten con relación a disposiciones que emanen de autoridad administrativa competente concernientes a la planificación de la economía nacional, como resulta en el caso la declaración de utilidad pública e interés social de inmueble enclavado(...) (Boletín del Tribunal Supremo Popular, 2014, pp.230-232).

Moviéndonos al ámbito del enfrentamiento a la llamada corrupción, es importante destacar que Cuba es signataria de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, comúnmente conocida como Convención de Palermo, desde el 13 de diciembre del año 2000, —la ratificó el 7 de febrero de 2007—, y también de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, también denominada Convención de Mérida, desde el 9 de diciembre

4.- Se fija en su apartado 2, que: “De no llegarse a acuerdo sobre el valor comercial, la fijación del precio se efectúa por una organización de prestigio internacional en la valoración de negocios, autorizada por el Ministerio de Finanzas y Precios y contratada al efecto por acuerdo de las partes que intervienen en el proceso de expropiación. De no existir acuerdo entre ellos con respecto a la selección de la referida organización, a su elección, se realizará un sorteo para determinarla o se acudirá a la vía judicial”. Ver también en este sentido a Prieto Valdés, M. Garantías jurídicas en la inversión extranjera directa. Valoraciones desde lo constitucional. En: Colectivo de Autores (2015). *La inversión extranjera en Cuba. Una visión desde el Derecho*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, pp.18-43.

de 2005 —la ratificó el 9 de febrero de 2007. En el orden interno, desde la década de 1990 —cuando emergió un nuevo escenario para el Derecho Penal y la política criminal, sobre todo por los delitos relacionados con el incremento del turismo y la inversión extranjera a partir de la instrucción de reformas paulatinas en lo económico y social— se pusieron en vigor, entre otros, el Decreto-Ley N°175, de 17 de junio de 1997, que incorporó los delitos de Tráfico de Influencia, Exacción Ilegal y Negociaciones Ilícitas, Insolvencia punible y se aumentaron las sanciones para los delitos de Cohecho, Malversación y Abuso en el Ejercicio del Cargo. Por su parte mediante la Ley N°87 de 1999, incorporó el delito de Lavado de dinero (artículo 346.1), modificado por el Decreto-Ley N°316, de 7 de diciembre de 2013 —ahora con la denominación de Lavados de Activos (Gaceta Oficial de la República de Cuba, 2013, pp.437-439).

Sin embargo, pese a los esfuerzos por atemperarse al nivel de las regulaciones internacionales en estos temas, como da cuenta, entre otras tantas, la puesta en vigor del Decreto-Ley N°317 De la Prevención y detección de Operaciones en enfrentamiento al Lavado de Activos, al financiamiento al terrorismo, a la proliferación de armas y al movimiento de capitales ilícitos, de 23 de enero de 2014, (Gaceta de la República de Cuba, 2014, pp.53-57) y la Resolución N°1 del Ministerio del Interior, que establece su participación en estas actividades, de febrero de 2014, (Gaceta de la República de Cuba, 2014, p.77-78) todavía se hace necesario una adecuación sistémica de nuestro ordenamiento jurídico interno en busca de la coherencia normativa. Pongamos el ejemplo del propio Decreto-Ley N°316 referido, cuando deja vivo aspectos polémicos para su interpretación y aplicación, al no incluir, dentro del catálogo de delitos previos, aquellas conductas cometidas fuera de la jurisdicción del Estado cubano, cuando

los principales instrumentos internacionales, que se ocupan de la prevención y enfrentamiento del lavado de activos, han subrayado la necesidad de que las conductas delictivas cometidas en el extranjero califiquen como delitos precedentes de la actividad blanqueadora (López y Goite, 2016, pp.247-283).

Esta necesaria adecuación y actualización, resultan de tanta urgencia para la legitimidad y validez materiales del orden jurídico interno, cuando constatamos que en el enfrentamiento a la criminalidad transnacional, —que cada vez más tendrá más puntos de conexión con Cuba—, hasta este momento no se contempla legalmente la utilización de las técnicas especiales de investigación criminal (la entrega vigilada, la interceptación de las comunicaciones, el agente encubierto) para la investigación de delitos de especial gravedad vinculados con el crimen organizado (como el tráfico internacional de drogas, de personas, el lavado de dinero, etc.), por lo que cualquiera de estas técnicas utilizadas hoy para obtener material probatorio en un proceso penal resultan nulas. En este mismo ámbito hace algún tiempo se demanda proceder a un proceso de modernización de la administración de justicia con la incorporación y utilización en los procesos judiciales de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, como medios y herramientas para hacer más efectiva y menos costosa la actividad jurisdiccional, y que se suplan las deficiencias que impiden ingresar una prueba válida al proceso para su valoración por el Tribunal en la decisión a adoptar, que de alguna medida ya está siendo suplido por Dictámenes del Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo (Gaceta Oficial, 2015, pp.1569-1571).

CONCLUSIONES

En estas apretadas líneas hemos querido poner de relieve algunas cuestiones importantes que están asociadas con el fenómeno de la globalización y su incidencia para la relación Estado, Derecho y Economía, y algunos de los retos que ya enfrenta Cuba en este orden. Las tareas de readecuación, sin embargo, requieren de la voluntad de acometer los cambios desde una comprensión cabal de los asuntos involucrados en estas esferas, para colocar a Cuba en mejores condiciones de insertarse con mayor profundidad en el orden económico internacional.

BIBLIOGRAFÍA

Ambos, K. (2011). El juicio a Fujimori: Responsabilidad de un presidente por crímenes contra la humanidad como autor mediato en virtud de un aparato de poder organizado. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 5, 229-272.

Bacigalupo, E. (1996). *Manual de Derecho Penal, Parte General*. Colombia, Santa Fé de Bogotá: Temis. Boletín del Tribunal Supremo Popular de Cuba, 2014. www.lex.uh.cu/node/45

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2014*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37195/S1420693_es.pdf

Cremades, B. y Cairos, D.J. (2002). El arbitraje en la encrucijada entre la globalización y sus detractores. *Revista La Ley*, 5538, 7.

Cremades, B. (2004). Latin American Courts and International Arbitration. *Revista de Arbitragem e Mediação*, 3, 20-46.

Crepaldi, G. (2015). La Contratación Pública Ecológica en Europa (CPE). Su aplicación en Italia. *Revista Cubana de Derecho*, 45, enero-junio, 141-170.

De Miguel Asensio, P. (1998). Armonización normativa y régimen jurídico de los contratos mercantiles internacionales. *Diritto del Commercio Internazionale*, 12(4), Ottobre-Dicembre, 859-893.

De Miguel Asensio, P. (2003). Algunas tendencias jurídicas de la globalización. En: *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la Seguridad*. Colección Escuela Diplomática, N°7, Madrid, BOE-AEPDIRI, 47-84.

Decreto-Ley N°313 (2013). De la Zona Especial de Desarrollo de Mariel. *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (ed. extraordinaria), 23, septiembre.

Decreto-Ley N°316 (2013). Modificativo del Código Penal y de la Ley contra Actos de Terrorismo. *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (ed. extraordinaria), 44, 19 de diciembre.

Decreto-Ley N°331 (2015). De las Zonas con Regulaciones Especiales. *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (ed. extraordinaria), 30 de octubre.

Decreto-Ley N°317 (2014). De la Prevención y detección de Operaciones en enfrentamiento al Lavado de Activos, al financiamiento al terrorismo, a la proliferación de armas y al movimiento de capitales ilícitos. *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (ed. extraordinaria), 23 de enero.

Dictamen N°446 (2015). *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (ed. ordinaria), 47, 19 de octubre.

Donald, D. C. (2008). Approaching Comparative Company Law. *Institute for Law and Finance*, Working Paper Series, 77, 2-73.

Fernández, Masiá, E. (2013). Arbitraje Inversor-Estado: de “bella durmiente” a “león en la jungla”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 26, 1-27.

Fernández, Masiá, E. (2014). Las Garantías bancarias en el comercio internacional. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVII, 139, enero-abril, 101-144.

Gómez Benítez, J. M. (2007). Reflexiones técnicas y de política criminal sobre el delito de blanqueo de bienes y su diferencia con la defraudación fiscal. *Cuadernos de Política Criminal*, 91, 2-26.

Hassemer, W. (1992). Rasgos y Crisis del Derecho Penal moderno. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Tomo XLV, Fasc. I, enero-abril, 235-250.

Kupelian, R. y Rivas, M. (2014). Fondos buitres. El juicio contra Argentina y la dificultad que representan en la economía mundial. *Derecho Público*, Año III, 7, 225-328.

Ley N°118 (2014). Ley de Inversión Extranjera. *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (ed. extraordinaria), 20, 16 de abril.

López Rojas, D. y Goite Pierre, M. (2017). Lavado de activos y delito determinante cometido en el extranjero (¿otra incoherencia del Decreto Ley 316/2013?). En: Bertot Yero, M. (coord.) *Reflexiones desde la toga. La Justicia penal en Cuba*. La Habana: Organización Nacional de Bufetes Colectivos, 247-283.

Moreno-Paredes, E. A. (2010). *El Arbitraje de Inversiones en América del Sur: Propuesta de Creación de un Centro Alternativo de Arbitraje de la Estructura Internacional de la Unión de Naciones Suramericanas*. <http://repository.law.miami.edu/umialr/vol42/iss1/7>.

Muñoz Conde, F. (2002). Problemas de autoría y participación en el derecho penal económico, o ¿cómo imputar a título de autores a las personas que, sin realizar acciones ejecutivas, deciden la realización de un delito en el ámbito de la delincuencia económica empresarial. *Revista Penal*, 9, 59-98.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2002). *Ley Modelo sobre las Firmas Electrónicas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional*. Nueva York: Naciones Unidas. www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/electcom/ml-elecsig-s.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Nueva York: Naciones Unidas. www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2004a). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York: Naciones Unidas. www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Prieto, Valdés, M. (2015). Garantías jurídicas en la inversión extranjera directa. Valoraciones desde lo constitucional. En: Colectivo de Autores. *La inversión extranjera en Cuba. Una visión desde el Derecho*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 18-43.

Remiro Brotóns, A.; Riquelme Cortado, R.; Díez Hochleitner, J.; Orihuela Calatayud, E.; Pérez-Prat Durbán, L. (2007). *Derecho Internacional*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Resolución N°1 del Ministerio del Interior (2014). *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (ed. extraordinaria). Roxin, C. (1997). *Derecho Penal, Parte General*. Tomo I. Trad. y notas: Diego-Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo, Javier de Vicente Remesal. España: Civitas.

Rueda, García, J. Á. (2010). La aplicabilidad del Convenio de Nueva York al Arbitraje de Inversiones: efectos de las Reservas al Convenio. *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2 (1), 203-232.

Silva, Sánchez, J. M. (2001). *La Expansión del Derecho Penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades Posindustriales*. 2 ed. Madrid: Civitas

Silva Sánchez, J. M. (2004). Los principios inspiradores de las propuestas de un Derecho penal europeo. Una aproximación crítica. *Revista Penal*, 13, 138-150.

UNCTAD (2014). *El Transporte Marítimo 2014*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2014_es.pdf

Vervaele, J. A.E. (2005). La europeización del Derecho penal y la dimensión penal de la integración europea. *Revista Penal*, 15, 169-183.

SCENARIO PLANNING FOR THE INSTITUTIONAL SUSTAINABILITY OF THE ASOCIACION LATIOAMERICANA DE JUECES DEL TRABAJO (ALIT)¹

*La planificación por escenarios para
la sostenibilidad institucional
de la asociación latinoamericana
de jueces del trabajo (ALIT)*

Autores
Juan Pablo Aldao. ²
Javier Vitale. ³
Ana Da Viá. ⁴

RESUMEN

El presente artículo aborda la siguiente interrogante central: cómo construir un escenario de posicionamiento estratégico institucional al año 2020 para la Asociación Latinoamericana de Jueces del Trabajo (ALJT). Para ello, se realizó un estudio prospectivo-estratégico con enfoque participativo para la reflexión, debate y construcción social de futuro sobre dicha asociación. Por otro lado, se desarrolló un análisis FODA con visión de futuro de medio y largo plazo a partir del trabajo en talleres presenciales y virtuales, así como también una encuesta a distancia para identificar la percepción de los miembros. Los principales resultados alcanzados fueron el escenario apuesta al año 2020 y una propuesta de visión, misión, objetivos, estrategias y líneas de acción, con el objetivo de orientar las decisiones que han de tomarse en el presente y movilizar acciones conjuntas para construir el futuro deseado.

Palabras claves: prospectiva, escenarios, derecho laboral.

ABSTRACT

This article is based on the crucial question of how to build a scenario of strategic institutional positioning of Asociación Latinoamericana de Jueces del Trabajo (Latin American Association of Labor Judges, hereinafter referred to as ALJT by its acronym in Spanish) for 2020. Taking into account this aim, a strategic foresight study with a participative perspective was carried out in order to encourage reflection, debate and social construction of the Association. On the other hand, a SWOT analysis with medium-term and long-term future vision was performed through the implementation of face-to-face and virtual workshops as well as a remote survey to identify the perception of the members. The main results were the “forward-looking scenario” for 2020 and a proposal for a vision, a mission, goals, strategies and courses of action, with the purpose of guiding decisions to be taken in the present and calling for joint initiatives to build the desired future.

Key words: foresight, scenarios, labor law.

1.- En Aldao, Juan Pablo (2016). La Planificación Prospectiva Estratégica como medio para el Posicionamiento Institucional. Caso: Asociación Latinoamericana de Jueces del Trabajo. Período 2013-2015. Proyecto de graduación para el grado de Ciencias Políticas y Administración Pública, supervisado por Ana Da Viá y Javier Vitale.

2.- Universidad Nacional de Cuyo – Centro de Estudios Prospectivos. Correo electrónico: lic.jpaldao@gmail.com. Código ORCID ID: 0000-0002-2943-5927

3.- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) Regional Center Mendoza - San Juan and Universidad Nacional de Cuyo – Centro de Estudios Prospectivos. Correo electrónico: javier.vitale1@gmail.com. Código ORCID ID: 0000-0003-4595-7992

4.- Universidad Nacional de Cuyo – profesor de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales. Correo electrónico: anadaviatesis@gmail.com. Código ORCID ID: 0000-0002-2275-2321

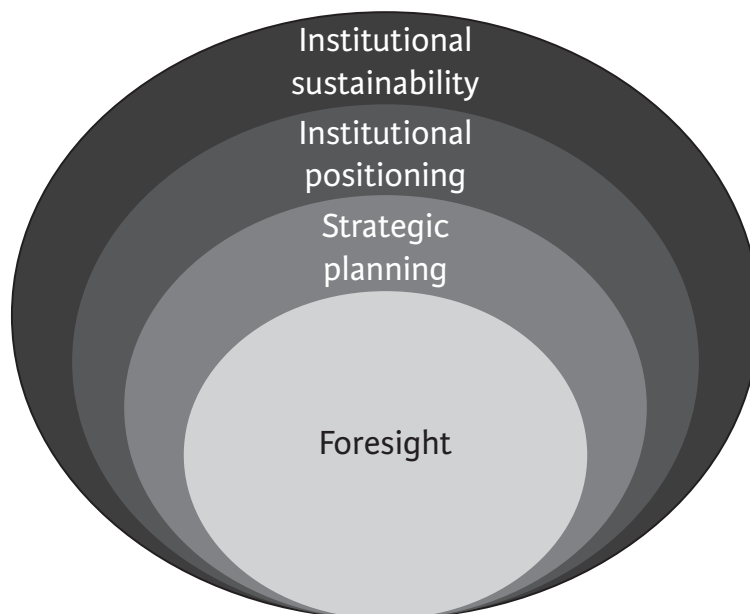
Nota: traducido por Carolina Santarossa – Sworn Translator - Correo electrónico: caro_santarossa@hotmail.com.

INTRODUCTION

Complexity, interdependence, intrinsic uncertainty of the future, and acceleration of change affect organizations by building a volatile, uncertain, complex and ambiguous reality that places the organizations themselves in a vulnerable condition. In this context scenario planning is presented as an approach that allows organizational managers to guide the participative construction of contexts and favorable changes, trying to reduce the degree of risk in decision making and facilitating a less complex and proactive Time to take action in the present.

Following the previous point, the ALJT was seen as an opportunity not yet sufficiently explored in terms of the formulation and implementation of a scenario-based planning process that would allow it to position itself at the regional and global levels as a reference in the field of labor law and, on the other hand, to adapt the strategies to this end, including the communication.

Graphic I: Key concepts



Source: ALDAO, Juan Pablo, La Planificación Prospectiva Estratégica como medio para el Posicionamiento Institucional. Caso: Asociación Latinoamericana de Jueces del Trabajo. Período 2013-2015.

It is worth defining some key concepts that will be present throughout this paper. First, according to Souza Silva, ***institutional sustainability*** involves “*acknowledgement and political, institutional and financial support attained by an organization as a result of a constant interaction and negotiation process with the key agents of its relevant context*” (SOUZA SILVA; 2001:37).

Second, ***institutional positioning*** is the place an organization takes in a specific context, in comparison to other similar organizations competing with the same products or services and from which the organization attempts to differentiate (ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO; 2016).

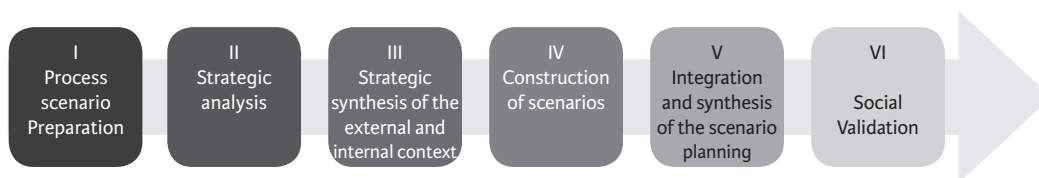
It is also relevant to define, according to Dess and Lumpkin, ***strategic planning*** consists of “*the analysis, decisions and actions an organization undertakes in order to create and sustain comparative advantage over the years*”. Moreover, strategic planning aids

in the design of a strategy based on the current positioning and the target positioning (MARTÍNEZ PEDRÓS and MILLA GUTIÉRREZ; 2005: 9).

Finally, ***foresight***, which is considered as the discipline that allows us to visualize and analyze the impact of social changes over time, based on present information (MEDINA VÁSQUEZ and ORTEGÓN; 2006: 149). By means of this information, the agent tries to reduce the environmental uncertainty in which the organization converges so as to carry out necessary strategic actions to reach the target goal.

Having defined the key concepts for this study, it must be pointed out that the aim is to suggest scenarios for 2020 so that ALJT can perform strategic actions to attain its desired positioning, providing a model for regional and worldwide labor issues. In order to do so, the study was divided into the following stages:

Graphic II: Stages



Source: ALDAO, Juan Pablo, La Planificación Prospectiva Estratégica como medio para el Posicionamiento Institucional. Caso: Asociación Latinoamericana de Jueces del Trabajo. Período 2013-2015.

1. Process scenario preparation

Prior to describe the first stage in the process of scenario planning, it is relevant to outline the methodology used, which consisted of doing face-to-face and virtual workshops, as well as surveys aimed at collecting labor law related information from the different parties involved.

Therefore, the following groups of participants were established:

- **Technical team:** in charge of Lic. Javier Vitale, Lic. Juan Pablo Aldao and Carolina Castro, whose responsibility was the methodological planning and the systematization of the information acquired in the workshops.
- **Reduced forum:** integrated by ALJT staff (7 members), who participated in all the activities and provided political support to carry out the project. Likewise, they supplied information, criteria and documents to form the theoretical background of the activities.
- **General forum:** integrated by key agents in the field of Latin American labor law (21 members), who took part in the activities, facilitating legal criteria and varied points of view according to the different realities in their countries.

The virtual participation methodology was a new way of getting collective information and exchanging it constantly during all the planning process. After going in depth into the first stage, it was imperative to analyze and evaluate political, technical and economic viability for the implementation and development of the activity, including contextual delimitation and focalization of the organization. The object of study was defined and the forethought of the plan, which is the preparation and

planning of the social construction of knowledge in order to carry out the plan, was elaborated. Due to the fact that the members live in different places, a virtual communication strategy was mandatory, therefore, several Information and Communication Technology (ICT) tools were used (social networks, specifically Facebook, Twitter and Blog).

Two workshops were held to present the project. The first one, done by the technical team and the executive board, was related to awareness and motivation. The second one was about launching and creating the Strategic Foresight Analysis Forum and, in this case, the participants were different guiding agents from the area of study in Argentina, with the purpose of increasing participation and informing about the project.

1.1 ALJT Strategic analysis

In this stage, the analysis tool SWOT⁵ was used in order to formulate questions and characterize ALJT institutional actions, both internally and externally, with the aim of identifying and prioritizing key analysis factors – driving forces and restrictive forces – of each context.

External context

First, the **external context** was analyzed and the following features were taken into consideration:

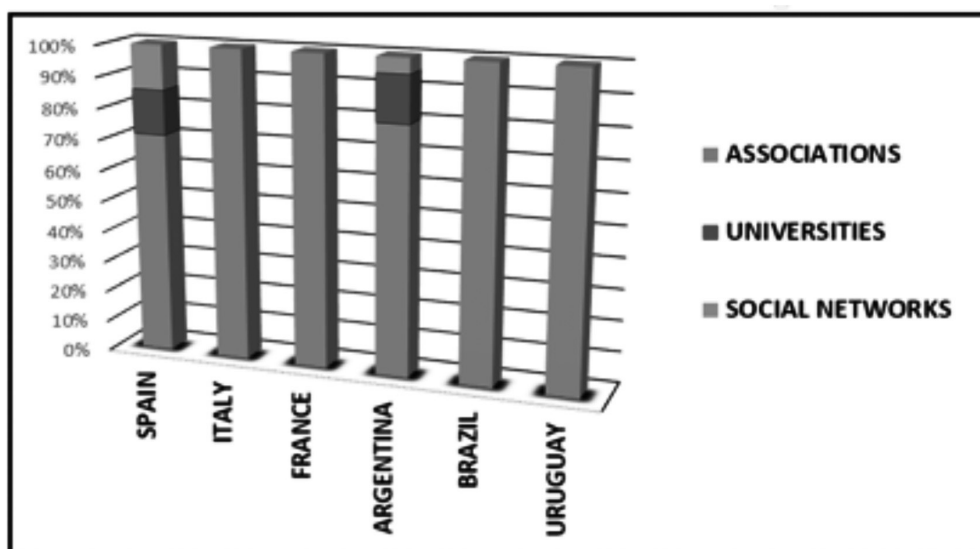
- Changes in the disciplinary area and labor megatrends.

5.- SWOT = Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats.

- Abilities: scientific knowledge production, institutional ability and training of professionals.

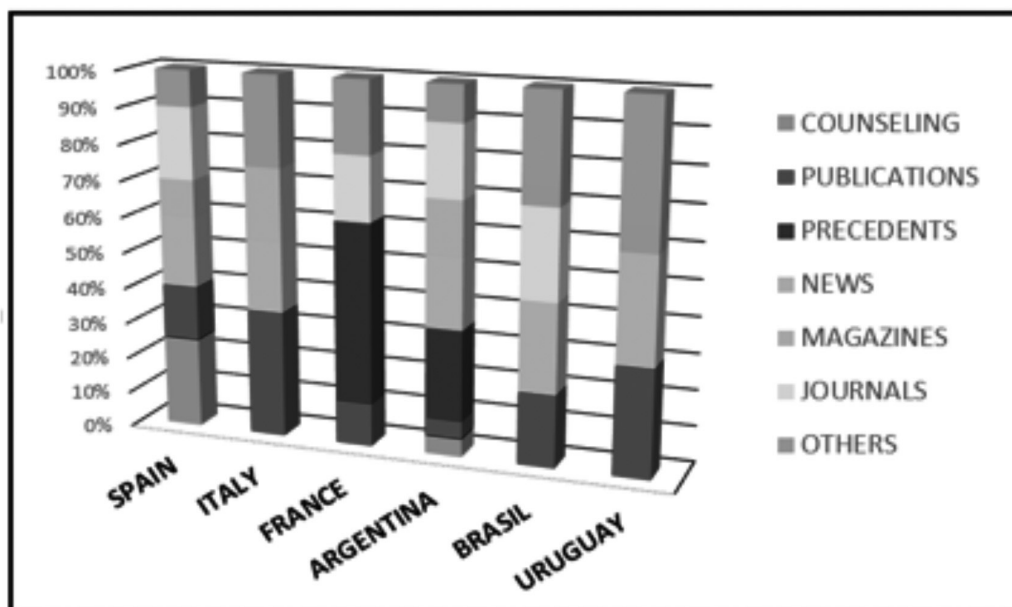
For this context analysis, a virtual workshop was organized and some information about the world-wide and regional area of study was available. Likewise, some statistics on comparative analysis between Argentina, Brazil, Uruguay, Spain, France and Italy, as shown in graphics III and IV:

Graphic III: Institutions dealing with labor law



Source: ALJT Workshop on global and regional context, Centro de Estudios Prospectivos (Mendoza, August 2014).

Graph IV: Services rendered by webpages



Source: ALJT Workshop on global and regional context, Centro de Estudios Prospectivos (Mendoza, August 2014).

Finally, an activity for the members of the organization was undertaken and it involved an evaluation to find out about the importance of identified Opportunities and Threats.

Upon interpretation of the external context, the following conclusions were drawn:

- ALJT works within a dynamic context with respect to labor legislation. Therefore, the organization may pave the way for the future by means of a proactive participation of its members in research on emerging trends.
- Homogenization of different labor related viewpoints opens up the possibility of providing institutional support to the members and it fosters a sense of belonging to the organization.

• The Association is able to establish relations with international and regional organizations so as to facilitate institutional hierarchy to offer further services to its members.

Some examples of statements derived from the external context analysis are:

- **Opportunity:** "At a regional level, ALJT is shown as a new alternative for specific international counseling in comparison to other international institutions dealing with the same issues".
- **Threat:** "Paradigms shifts related to workers' rights worldwide may disturb the activities of the ALJT".

Internal context

Second, the **internal context** of the ALJT was examined and the following aspects were taken into account:

- Changes in the institutional development of the association.
- Administrative analysis.
- Performance analysis and strategic positioning.
- Resource availability (funding).

In order to gather information, it was necessary to conduct two virtual surveys. The first one was designed to find out the participation in and knowledge about ALJT of the members of the organization and labor law agents in general. The second one was intended to assess Strengths and Weaknesses that the technical team had proposed.

The following aspects should be highlighted:

- ALJT offers a variety of criteria that allows building a qualified critical mass which faces the present reality. This process will improved once a single database is created, contributing to the constant exchange of information.
- ICTs provide alternative means of communication and diffusion of the organizational life of ALJT.
- Due to the development of competences, the association may expand its funding to undertake the activities planned for the year.

Some examples of statements derived from the SWOT analysis are:

• **Strength:** “On the grounds of Latin American common historical inheritance, ALJT can provide a basis of mutual interest or agreement related to similar problems in each of the countries.”

• **Weakness:** “ALJT is affected by the lack of enough economic resources and alternative funding mechanisms.”

1.2 Strategic synthesis of the external and internal context

Having analyzed the information obtained by SWOT, the following step was to systematize the details by means of the SWOT matrix. By doing this, the Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats were organized, weighed up and it is possible to outline the future strategic actions by the Association.

Graphic V shows the interrelationship established by the crossings of the SWOT tool, making an evaluation from 1 (important) to 4 (very important). The green cells represent maximum values and the red cells show the minimum values.

Analyzing graphic V, the difficulties ALJT may encounter were revealed, taking advantage of the opportunities and protecting from each of the threats. Likewise, it can be exposed the potential characteristic of each strength to exploit the opportunities and/or meet the threats, as well as the weight each weakness has to avoid taking advantage of an opportunity or its ability to face threats.

Graphic V: SWOT matrix

		Strengths					Weaknesses					Rating O and T (-10 to +10)	
		ALJT provides a basis of mutual interest related to similar regional problems.					ALJT lacks enough economic resources and alternative funding mechanisms					Rating O and T (-99 to +99)	
		ALJT fosters a sense of belonging					ALJT lacks enough training for its members						
		ALJT takes an attitude of positive influence in the national realities					ALJT shows weak external communication strategies within its members						
		ALJT has proactive participation of its members					There is lack of awareness as regards ALJT's performance						
		Weight O and T											
		6,22	6,11	5,67	5,22	5,67	-5	-4,89	-4,67	-5	-4,89		
Opportunities	ALJT is shown as an opportunity of international coaching.	6,25	38,88		32,63	35,4	-31	-31				45,1	3
	ALJT as a homogeneous judicial group.	6	37,32	36,7	34,02	34	-29		-30	-29,3		53,3	3
	ALJT can anticipate research of new labor tendencies and legislation.	7		42,8		39,7	-35	-34	-32,7			-19	-2
	ALJT may deliver judgement as an authorized organization before governmental organisms.	6				34	-29	-28				-23	-2
	ALJT allows diversity of opinions and regional experiences.	6,75	41,99	41,2		38,3						122	4
	ALJT enables to visualize the structural causes for unemployment and informal jobs to find a solution.	5,25	32,66		27,41	-26	-26					8,14	1
Threats	Paradigms shifts related to workers' rights worldwide may disturb the activities of the ALJT.	6			31,32	34	-29	-30				6	1
	Diverse ideologies from different Latin American governments might modify the object of study of the association.	5,75	35,77		32,6			-29				39,6	2
	Companies may harm workers due to technological advances and new labor relations.	6,25			32,63							32,6	2
	New business trends may be focused on generating profits and not protecting labor; therefore, they may leave current legislation aside.	6,25	38,88									38,9	2
	Lack of contents and services updating may discredit or influence on the ALJT positioning.	5		30,6		28,4	-25	-24	-23,4	-25	-24,5	43	-3
	Population and legislation dynamics may affect ALJT performance as regards the homogeneity of the information.	4,5	27,99			25,5	-22					31,5	2
Rating S and W (-99 to +99)		253	151	34,02	124	302	-118	-225	-84,1	-114	-53,8	271	
Rating S and W (-10 to +10)		3	2	1	2	4	-2	-3	-1	-2	-1		

Source: Author's elaboration based on Ruiz and Vitale, *Prospectiva y Estrategia: El caso del Plan Estratégico Vitiví-nicola 2020 (PEVI)* N° 7.

2. Construction of scenarios

The following step after the analysis and systematization of the information was the construction of scenarios with the aim of selecting the “forward-looking scenario”, which will lead the present with strategic actions oriented to the desired future.

Within the evaluation of the strategic importance, we may consider:

Opportunities and Threats:

O / T	Statement	Strategic importance ⁶	Difficulty of exploitation ⁷
O	ALJT presents diversity of opinions and regional experiences.	6,75	4

Strengths and Weaknesses:

S / W	Statement	Perceived importance ⁸	Ability to exploit O and face T ⁹
S	ALJT builds a qualified critical mass.	5,67	4

Then, it was determined the processes selected by having a higher number of strategic importance and ability of exploitation:

Statement	Variable
ALJT presents diversity of opinions and regional experiences. (O)	Diversity
ALJT builds a qualified critical mass. (S)	Development of competences

After the processes were identified, they were placed on the axes (Graphic VI) in order to determine four alternative scenarios for the ALJT in the near future (SCHWARTZ; 1995).

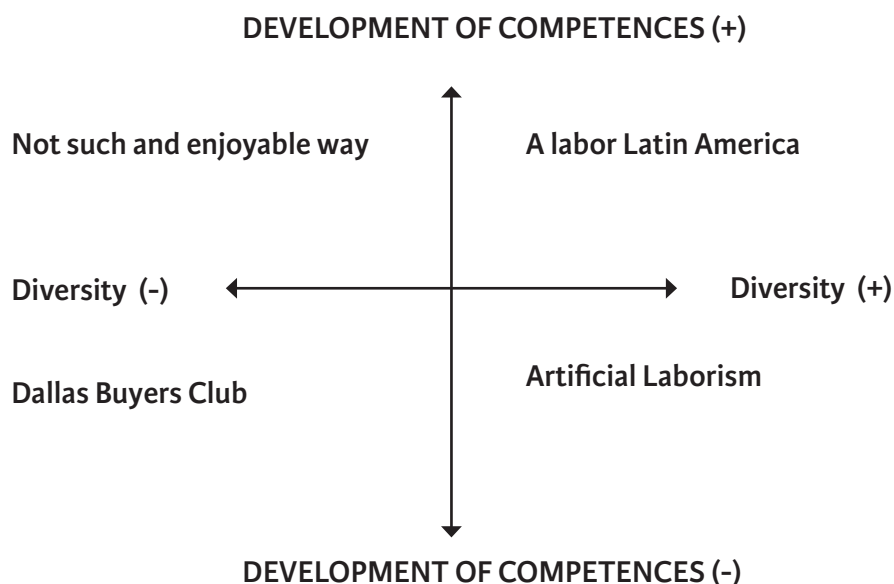
6.- Defined as importance for protecting the organization from identified threats.

7.- Defined as the difficulty to achieve the identified strategy.

8.- Defined as the potential characteristic of each strength to exploit the opportunities and/or meet the threats.

9.- Defined as the weight each weakness has to avoid taking advantage of an opportunity or its ability to face threats.

Graphic VI: Built positioning scenarios.



Source: ALDAO, Juan Pablo, La Planificación Prospectiva Estratégica como medio para el Posicionamiento Institucional. Caso: Asociación Latinoamericana de Jueces del Trabajo. Período 2013-2015.

Some distinctive characteristics of each of the scenarios are described as follows:

• **Scenario 1: “Not such an enjoyable way”:** situation in which *ALJT* will develop in the labor market following and enclosing the guidelines suggested by the international labor organisms, especially the International Labor Organization (ILO).

• **Scenario 2: “A labor Latin America” (desired):** situation in which the association is positioned as a worldwide and regional model for labor law issues. In this scenario, the association stands out with its brand “*ALJTrabajo*” and it provides the necessary structure for the management of labor issues as well as the alternative international counseling required by Latin American countries.

• **Scenario 3: “Dallas Buyers Club” (pessimist):** situation that emphasizes *ALJT*’s crisis and may lead to its dissolution due to the lack of members willing to change the situation. This circumstance may be due to the discredit the association brings and the absence of funding to cover the most basic activities.

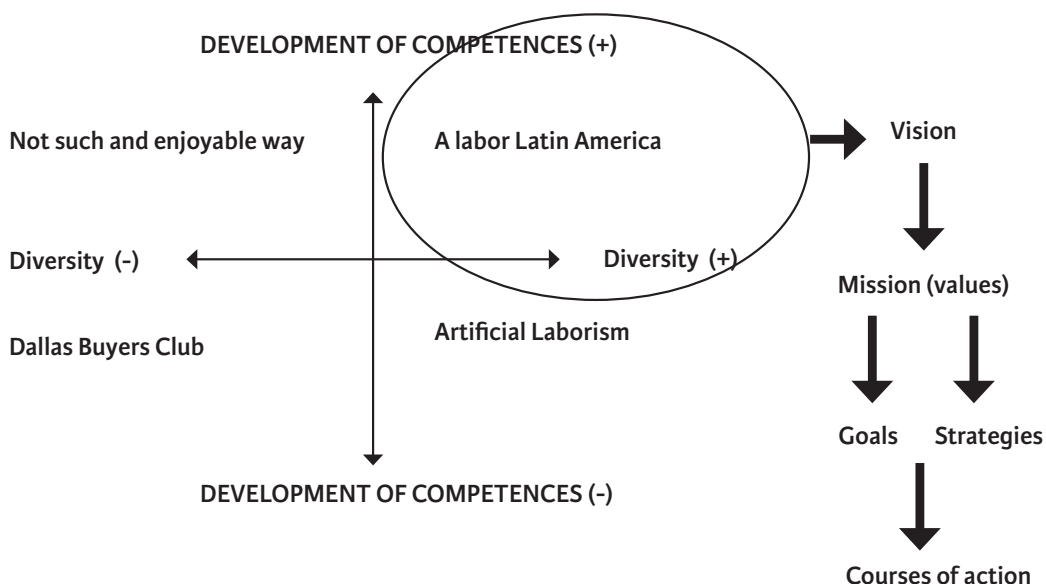
• **Scenario 4: “Artificial laborism”:** situation in which the association may put emphasis on the positive organizational aspects in order to fulfill the requirements of the context. In this stage, *ALJT* plays the role of accompanying the different Latin American realities, not being able to influence on them in pursuit of a change of the predominant labor conditions.

The selected scenario as a “forward-looking plan” was number 2 “*A labor Latin America*”, since it reflects the position the association wants to achieve. It is important to highlight that such scenario will serve as a guide of the strategic actions to be done in the present to attain that desired future.

Integration and synthesis of the scenario planning

Once the “forward-looking scenario” was chosen, it was necessary to define the institutional strategy determining the vision, mission, goals, strategies and courses of action.

Graphic VII: Strategic mapping



Source: ALDAO, Juan Pablo, La Planificación Prospectiva Estratégica como medio para el Posicionamiento Institucional. Caso: Asociación Latinoamericana de Jueces del Trabajo. Período 2013-2015.

VISION: defined as a target position to be achieved throughout time. *“By 2020, the Asociación Latinoamericana de Jueces del Trabajo will be positioned as a model for worldwide and regional labor issues, teaching, researching and positioning the brand “ALJTrabajo” in legal and academic contexts”.*

MISSION: derived from the vision, it represents the dominant values of the Association. *“ALJT will be a leading labor organization which will satisfy Latin American workers’ needs and requirements and it will represent its members formally and consistently respecting and protecting their interests as well as their diversity of thoughts and visions”.*

GOALS: defined as the inspiration for the actions:

- Positioning ALJT as a local model.
- Representing members in a consistent way.

STRATEGIES: which allow working towards the goals:

- Creating and promoting the image “ALJTrabajo”.
- Designing a virtual information system.
- Developing competences.

COURSES OF ACTION: interpreted as the specific developmental stages to meet the proposed target.

Strategic goal I: Positioning ALJT as a model for labor law issues.

Courses of action	1- Developing a marketing program to place the brand “ALJTrabajo” in the labor market.
	2- Negotiating international agreements with labor-related organisms.
	3- Designing different methods to encourage the development of competences, for example, offering master’s or postgraduate degrees courses related to specific labor law topics for members and interested parties.
	4- Providing alternative funding sources by means of agreements with international and local associated organizations.

Strategic goal II: Representing members in a consistent way.

Courses of action	1- Being responsive to members’ wishes and needs by respecting their diversity of thoughts.
	2- Devising a centralized information system with a single database which facilitates the exchange of legal criteria among members.

3. Social validation

With the purpose of implementing the scenario planning, it was essential to communicate and discuss it entirely with the participants who contributed during all the process of formulation and information / knowledge production. In this way, the final elaboration would be done cooperatively such as all the previous process.

In this stage, a virtual survey was conducted in pursuance of validating the scenario planning within the members and interested parties. The following items were dealt with:

- Analysis.
- Desired scenario.
- Vision.
- Mission.
- Strategic goals.
- Strategies.
- Courses of action.

Nowadays, some of the developing lines of work include:

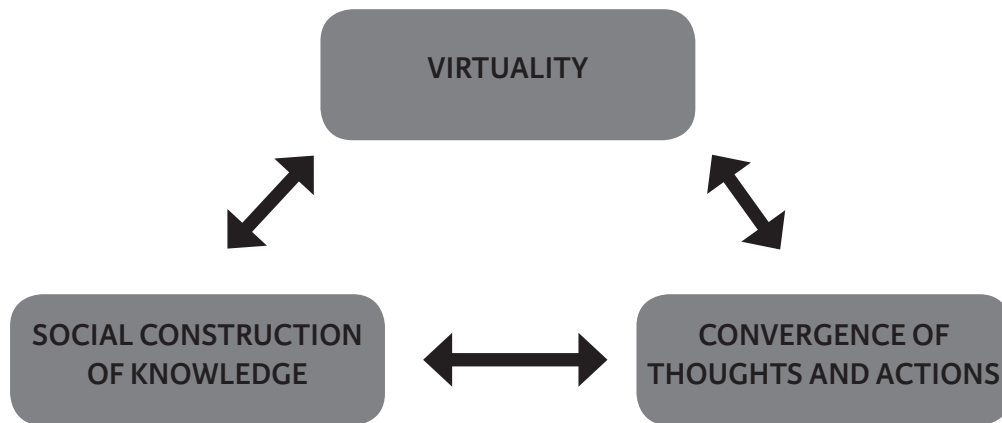
- Using methodology of social construction via virtual means.
- Adapting channels of communication.
- Re-arranging funding.
- Developing competences (launching of a virtual diploma programme in 2017).
- Increasing the exchange of information among the members.
- Adopting a critical perspective on mistakes and possibility of correction.
- Acquiring a vision, a mission, goals and strategies, which were not present before.
- Foresight analysis leading to the creation of a space for reflection and exchange of common criteria.

The triplet (Graphic VIII) “virtuality – social construction of knowledge – convergence between thoughts and actions” was required in order to go through the mentioned process. With the aid of virtuality, as a method of innovation, it proved viable to acquire collective knowledge and to combine ideas/actions with the proactivity of *ALJT* members.

CONCLUSION

As a result of the constant changes the organizations undergo, it is necessary to have a scenario planning which allows us to identify possible alternatives in the present to build our own future. Building scenarios simplifies the visualization of the different options *ALJT* has in order to determine the courses of action in the present.

Graphic VIII: Conclusion



Source: ALDAO, Juan Pablo, La Planificación Prospectiva Estratégica como medio para el Posicionamiento Institucional. Caso: Asociación Latinoamericana de Jueces del Trabajo. Período 2013-2015.

The aim of this work was to show the practical use of the developed tools and to provide guidelines to direct the actions of the Association on its way to maximize the organizational advantages as well as to perform remedial actions and to overcome its disadvantages.

It is relevant to conclude this paper quoting Antonio Machado, a Spanish poet, who said: “...*traveler, there is no path, paths are made by walking...*”. This is precisely the key concept of the research: there is no recipe for success, yet, that is where Scenario Planning lies, building up a unique way for the organization by identifying deviations and strengthening advantages.

REFERENCES

Aldao, J.P. (2016). *La Planificación Prospectiva Estratégica como medio para el Posicionamiento Institucional. Caso: Asociación Latinoamericana de Jueces del Trabajo. Período 2013-2015*. Argentina: Universidad Nacional de Cuyo.

POSITIONING .(s.f) www.eap.df.gob.mx . Recuperado el 22 de febrero 2016.

INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL–Technical Department (2002). *Metodología para el análisis FODA*. Dirección de Planeación y Organización.

Martínez Pedrós, D. y Milla Gutiérrez, A. (2005). *La elaboración del Plan Estratégico y su implantación a través del Cuadro de Mando Integral*. España: Ediciones Díaz Santos.

Medina Vásquez, J. y Ortegón, E. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Chile: Publicación Naciones Unidas.

Ruiz, A. M. y Vitale, J. A. (2011). *Prospectiva y Estrategia: el caso del Plan Estratégico Vitivinícola 2020 (PEVI)* 7. Argentina: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Ediciones INTA.

Schwartz, P. (1995). La Planificación Estratégica por Escenarios. *Revista Cuadernos de Administración* (21). Colombia: Universidad del Valle.

Souza Silva, J. Et al. (2001). *La cuestión institucional: de la vulnerabilidad a la sostenibilidad institucional en el contexto del cambio de época*. Costa Rica, Proyecto ISNAR “Nuevo Paradigma”.

VIOLENCIA URBANA Y JUVENTUD EN EMPALME GRANEROS ROSARIO, ARGENTINA

*URBAN VIOLENCE AND YOUTH IN EMPALME GRANEROS
ROSARIO ARGENTINA*

Autora
Ornella Uberti¹

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objetivo conocer cuáles son las problemáticas que afrontan las organizaciones locales; cuáles son los flagelos que el narcotráfico impone día a día y cómo se inscriben distintas prácticas con resultados que cuestan vidas de jóvenes, teniendo en cuenta el periodo 2010-2016. Específicamente el estudio se enfocó en el barrio Empalme Graneros, ubicado en el Distrito noroeste de la ciudad de Rosario, en la provincia de Santa Fe, Argentina. Este territorio por diferentes razones ha sido y está siendo el escenario de fuertes disputas por el control de la tierra y de las actividades económicas, educativas y sociales que allí se establecen. La metodología de análisis de la problemática es de carácter cualitativo y se basó en entrevistas, así como en la revisión de fuentes primarias y secundarias. Luego de lo investigado se pueden vislumbrar cuestiones fundamentales para tener en cuenta en una futura intervención.

Palabras claves: juventud, narcotráfico, violencia urbana, barrio.

ABSTRACT

The objective of this paper is to identify the problems faced by local organizations; What are the scourges that drug trafficking imposes day by day and how are inscribed different practices with results that cost lives of young people taking into account the period 2010-2016. Specifically, the study focused on the neighborhood Empalme Graneros, located in the northwest district of the city of Rosario in the province of Santa Fe, Argentina. This territory for different reasons has been and is being the scene of strong disputes, for the control of the Land and the economic, educational, and social activities that are established there. The methodology of analysis of the problem is qualitative and was based on interviews, as well as on the review of primary and secondary sources. After the investigation can be glimpsed fundamental issues to consider in a future intervention.

Keywords: youth, drug trafficking, urban violence, Neighborhood

INTRODUCCIÓN

En los tiempos que corren en América Latina, uno de los primeros temas de agenda para los gobiernos es el narcotráfico y las consecuencias que produce sobre el espacio público. Mucho se ha dicho sobre qué debe hacerse, muchos métodos se han impuesto en distintos países, y famosas recetas se han intentado aplicar frente a la desesperación de los gobernantes de turno; quienes a su vez disipan responsabilidades entre sí, alegando culpas y compromisos que deberían asumir otras jurisdicciones acerca del planteo multinivel que adopta la temática.

El debate, a su vez, ha generado polémicas con cuestiones como la diferencia planteada entre países productores de drogas y países consumidores; como por ejemplo la medida llevada adelante por el gobierno de Uruguay, que legalizó el consumo y la producción de marihuana para, entre otras cosas, poder controlar su venta y desincentivar el negocio clandestino, lo cual sigue siendo tema que causa controversia.

Los jóvenes de los barrios populares a lo largo de América Latina se encuentran excluidos, estigmatizados y empobrecidos, como resultado de la sinergia de una conjunción de hechos, entre los que podemos nombrar: aumento de la urbanización, falta de leyes reguladoras del uso de la tierra, las políticas neoliberales aplicadas en la década del '90, que afectaron en esa dirección a algunos países más que otros, lo que provocó a grandes rasgos el aumento de la segregación residencial y la dificultad del acceso a la tierra, lo que terminó llevando a un aumento numérico de los grupos sociales marginados.

El recorte analizado, 2010-2016, no es aleatorio sino que reconoce el año en donde las tasas de muerte por cada 100.000 habitantes fueron las más altas de la historia de la ciudad. Durante 2013 se produjeron 261 muertes, duplicando las tasas de San Pablo (Brasil) y de Ciudad de México; lo que resulta una tasa de 22 muertes cada 100.000, habitantes superando cuatro veces la tasa a nivel país, la cual es de 5,5 (Clarín, 2014).

Reconociendo esta pluralidad de situaciones, es correcto señalar que las respuestas a ¿cómo habitar los espacios públicos? y ¿quiénes habitarán esos espacios?, no se reducen exclusivamente a un asunto de cantidad de viviendas, sino que implican aportar al desarrollo de condiciones que habiliten accesos seguros, oportunos, exclusivos y equitativos a los espacios públicos para todos aquellos grupos e individuos que manifiestan algún tipo de necesidad.

El presente trabajo está dividido en las siguientes etapas: un recorrido teórico para especificar cuáles son las conceptualizaciones que nos resultan relevantes para entender el tema; una breve descripción del barrio seleccionado; el análisis del caso particular, inmiscuyéndose en lo cotidiano de este; y algunas consideraciones finales a modo de cierre.

1. MARCO TEÓRICO

Respecto del tema tratado es menester citar al antropólogo Gonzalo Saraví, quien explicita la intención abordada en este trabajo de una forma clara:

El barrio como espacio de integración social se asocia a la noción de ser el primer encuentro público al abrirse la puerta de lo privado. [...] El espacio público será el lugar donde tienen

lugar los encuentros, interacciones y relaciones sociales locales pero los rasgos que asumen estas prácticas sociales están definidos por las características de la vida pública local y dependen de ellas. Por un lado, la esquina, la placita, el parque, el quiosco o la tiendita, la puerta de la escuela o el club, son espacios públicos donde el barrio se manifiesta, (Saraví, 2004, p35).

Por otro lado, las sensaciones que se vivan en ese espacio serán las formadoras y constructoras de/ los tipo/s de relaciones que se establezcan en esos suelos. Podemos nombrar algunas de ellas: seguridad o inseguridad, ayuda o antipatía, violencia o solidaridad. La importancia está dada en cómo pensar esos espacios comunes si solo los consideraremos lugares de tránsito o espacios donde se pueda crear desde la diferencia.

Cuando aumentan los valores de las tasas de homicidios y la tasa de victimización de los vecinos, y se investigan sus orígenes, se debe tener presente el análisis de la Violencia Urbana, donde los delitos más comunes son contra la propiedad, conflictos entre barras-bravas, las bandas “narco”, las luchas sindicales, el vandalismo y las ocupaciones ilegales, entre otras, (Carrión, 2008).

La calle, desde la perspectiva de los jóvenes, es un lugar donde socializan. La ausencia de oportunidades y expectativas de movilidad social genera entre ellos no solo sentimientos de incertidumbre y frustración, sino también una profunda crisis de autoestima e identidad (Saraví, 2004). Es en ese lugar, muchas veces un lugar de frustración, donde

muchos jóvenes son captados para trabajar en el narcotráfico, siendo avasallados por la desigualdad y las necesidades.

En el contexto de este trabajo, que ha sido enfocado en la violencia urbana y juventud en Empalme Graneros, de la Ciudad de Rosario, Argentina, es menester comenzar por definir y marcar el periodo en el cual una persona es considerada “joven”. Demográficamente, según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y Cultura, ese periodo abarca desde los 16 a los 24 años de edad². Es un periodo que está marcado, en el mejor de los casos, por el ocio, el disfrute y la vida “sin obligaciones”.

Es necesario visualizar que este grupo etario no forma un colectivo homogéneo y que no hay una única forma de transitar esa juventud, sino que ello estará definido por las situaciones socioeconómica, cultural y de género, que determinarán cómo y en qué grado las personas jóvenes son susceptibles al riesgo social y a la definición de su vulnerabilidad. Existirán, por lo tanto, múltiples dinámicas de las cuales serán parte esas juventudes, que les permitirán participar de la sociedad de una u otra forma. Aquí veremos una manera particular de vivir esa juventud, particularmente en el territorio de Empalme de Graneros.

Por otro lado, debemos señalar que el narcotráfico nos refiere a un tipo de crimen organizado, que ha pasado a ser un problema de orden nacional debido al aumento de la comercialización de estupefacientes ilegales y las muertes que trae aparejadas esta actividad. La producción y distribución de

2.- Información recabada del Programa de la Juventud de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

drogas en América Latina ha estado relacionada principalmente con el tráfico de cocaína y sus derivados, la marihuana y la heroína, (Pontón, 2013). Estas prácticas ilegales se han incrementado, en las ciudades latinoamericanas, en los suburbios rodeados de pobreza. Y es en este contexto y relación, en el cual se desarrolla el presente trabajo.

2. METODOLOGÍA

Para esta investigación de orden cualitativo se realizaron entrevistas a referentes barriales y a jóvenes que atraviesan por la problemática. Las entrevistas fueron posibles a través de la participación de esta autora, en el taller de Género de la Biblioteca Empalme Graneros, que lleva adelante desde 2016 a la fecha. Este periodo permitió observar de cerca la violencia urbana y de género que producen todo tipo de relaciones al interior del barrio.

Durante el primer semestre de 2016 abordamos el barrio Empalme Graneros realizando encuestas de victimización para el Observatorio de Convivencia de la Ciudad de Rosario, para luego realizar un informe sobre la inseguridad y su percepción en los barrios rosarinos. Sumado a esto, realizamos una recopilación documental y revisión de periódicos. También se realizó una observación directa y participante de las Asambleas Barriales, llevada a cabo en el segundo semestre de 2016 en el Distrito Noroeste de la ciudad de Rosario, con localización en Provincias Unidas 150 bis.

Debemos hacer presente que nuestra investigación es de tipo exploratoria, lo cual nos brinda una visión general de tipo aproximativo respecto de una determinada realidad no estudiada. Este tipo de investigación se realiza especialmente cuando el tema elegido ha sido poco explorado

y reconocido y tiene carácter de novedoso. A su vez con entrevistas semiestructuradas y revisión bibliográfica de documentos de las mismas instituciones nombradas, periódicos y escritos científicos generados por académicos, se intentó realizar una labor descriptiva sociodemográfica y económica del barrio, para resaltar algunas características fundamentales de conjuntos homogéneos de fenómenos, utilizando criterios sistemáticos que permitan poner de manifiesto su estructura o comportamiento. De esta forma se pueden obtener las notas que caracterizan a la realidad estudiada.

3. ANÁLISIS Y DESCRIPCIÓN DEL BARRIO

La ciudad de Rosario cuenta con 948.312 habitantes, de los cuales el 52.5% son mujeres y el 47.5% restante son hombres. La ciudad está dividida en seis distritos, los cuales cuentan cada uno con un Centro de Distrito, donde se busca brindar los servicios públicos de forma descentralizada.

El barrio elegido para el análisis es el llamado "Empalme Graneros", ubicado en el Distrito Noroeste de la Ciudad. Este barrio cuenta con 43.82 km², lo que representa el 25% del total del territorio de la ciudad. Está ubicado entre las calles Sorrento al norte, Provincias Unidas al oeste, las vías del ferrocarril al sur y limitando al este con el arroyo Ludueña.

El Distrito cuenta con una población de 176.885 habitantes, de los cuales 91.118 son mujeres y 85.767 hombres. Posee dos seccionales policiales para abastecer el servicio de seguridad: la seccional 17 y la seccional 21.

Por los datos tomados del alcance de cada seccional policial, podemos deducir que el barrio Empalme Graneros cuenta con aproximadamente 60 mil habitantes.

En este opera un gran número de talleres meta-lúrgicos, carpinterías y fábricas. La mayoría de las familias que se encuentran viviendo en el barrio son empleados tanto del sector servicios como del sector industrial. Cuenta con un importante corredor comercial, ubicado en su mayoría en la calle Juan José Paso.

Su territorio, y por consiguiente sus habitantes, han sufrido a lo largo de su historia grandes inundaciones, debido a los desbordes del Arroyo Ludueña que lo atraviesa³. Por ejemplo, en 1986 sufrió una de las más fuertes inundaciones de la ciudad, que dejó a miles de familias evacuadas y sin sus pertenencias. De ese hecho surgió la organización de vecinos “Un- Ma- In: Nunca Más Inundaciones”, que con sus movilizaciones logró las inversiones necesarias para contener el curso del arroyo; como fue la construcción aguas arriba de la “Represa Aliviadora”⁴.

Este emplazamiento territorial cuenta con una Asociación Vecinal que lleva el mismo nombre del barrio. Fue creada en 1923: la primera en la ciudad de Rosario. Las asociaciones de este tipo son caracterizadas como organizaciones de base comunitaria, tienen personería jurídica y se mantienen con los aportes que hacen sus contribuyentes; en este caso, los vecinos del barrio. Las actividades que

se realizan y los servicios que se prestan tienen como característica un bajo costo para favorecer la accesibilidad.

3.1 Algunas de las actividades en el barrio

Algunas de las actividades que brinda la Vecinal Empalme Graneros son: Talleres de: danzas árabes, yoga, apoyo escolar, gimnasia modeladora, gimnasia para la tercera edad, arte para niños, arte para adultos. Cursos: curso inicial en PC, computación para la tercera edad, crochet, inglés para niños, kung fu, macramé, memoria para la tercera edad, muñecos soft, ritmos, corte y confección, folclore, guitarra, taller de orientación vocacional, taller de radio, tango y peluquería. Cuenta con los servicios médicos de las siguientes especialidades: gastroenterología, urología, cardiología, traumatología, sicología, nutrición, enfermería, fonoaudiología, sicopedagogía, ecografía general y 4D, radiología, podología, flebología, laboratorio, dermatología, alergistas, pediatría, neumología, Ginecología y obstetricia, clínica médica, guardia, odontología, implantes dentales. También desempeñan sus labores los siguientes profesionales: abogados, contadores y arquitectos.

El barrio tiene dos clubes sociales y deportivos: “La Gloria” y “Reflejos”; tres escuelas: “Fray Luis Gonzaga”, “Nº 1319 José Ortolani” y “Nº 456 Carlos Pellegrini”. Cuenta con dos bibliotecas: “Biblioteca Libertad” y “Biblioteca popular Empalme Graneros”.

3.- Es menester aclarar que el barrio en cuestión sufrió 17 inundaciones. La última fue en el año 1986. Para más información visitar: <http://www.empalmesuhistoria.info/sitio/luduenia.html>

4.- El barrio recibió dos grandes obras hídricas aliviadoras para evitar las constantes inundaciones. Aunque una tercera y última necesaria aún no ha sido realizada. Para acceder a las informaciones sobre la irregularidad de las obras prometidas visitar: http://www.lacapital.com.ar/ed_impresa/2012/6/edicion_1318/contenidos/noticia_5090.html

Se emplazan en su territorio dos Centros de Salud, pertenecientes al plan de Descentralización de la Salud de la Secretaría de Salud de la Ciudad: “Juana Azurduy” y “Centros de salud de Distrito Noroeste.”

En 2010 fue inaugurado el Centro Popular “Luis Cámpora y Noemí Ponce” (pareja desaparecida en la última Dictadura Militar), con actividades culturales y con el objetivo de servir de espacio para estudiantes secundarios y universitarios que necesiten apoyo escolar o alfabetización, colaborar en las actividades vecinales y apuntalar diferentes formas de organización comunitaria de barrio.

En el territorio hay una gama de organizaciones trabajando, desde agrupaciones políticas realizando voluntariados como el “Movimiento Evita”, colectivos religiosos y organizaciones sociales.

Dentro de las respuestas de índole religioso, hace tiempo se encuentra trabajando en el barrio la Hermana Jordán. Desde 1995 trabaja en el barrio Toba, del noroeste de la ciudad, donde a partir de su intensa tarea cambió la fisonomía y la vida del lugar; dado que transformó, por ejemplo, un basural en un lugar habitable. Junto a Cáritas parroquial y con algunas colaboraciones, ella organiza una olla comunitaria diariamente. Consiguió además la donación de tubos de cañerías y así pudo instalar en distintos lugares canillas comunitarias, delineó calles y pasillos, a los que otorgó nombres y numeración. Incentivó a los habitantes del lugar para la realización de tareas de zanjeo y, en un tráiler que le fue donado, instaló un dispensario con el que colaboran médicos voluntarios. Fue también la promotora para la instalación del alumbrado

público. Creó tres comedores comunitarios, en los que funcionan también talleres de costura y tejido, se dictan clases de alfabetización para adultos, apoyo escolar para niños y catequesis. Por otra parte, impulsó la formalización de un convenio con la Facultad de Odontología de la Universidad Nacional de Rosario, para la atención de quienes viven en el barrio.

Para nombrar a alguna de las organizaciones sociales, podemos demarcar el trabajo de “Madres en Lucha contra el Paco” (Socolsky, 2010), las cuales luchan día a día porque sus hijos no sean “chupados”⁵ por los peces gordos del narcotráfico, quienes los usan para ser “soldaditos”⁶ de los bunkers. Otro ejemplo de iniciativa de intervención conjunta es aquel desarrollado por el colectivo Matéricos Periféricos (dedicado a la arquitectura), la escuela Toba Taygoyé, la Vecinal Empalme Graneros, los vecinos y vecinas de los barrios Arroyito Oeste, Industrial, Empalme Graneros y Toba: fue la construcción de un dispositivo espacial para promover la integración de los niños y niñas de los tres barrios. El mismo se realizó a través de actividades participativas e interdisciplinarias con niñas y niños del barrio. El proyecto fue aprobado y financiado por la Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), con el nombre “Niños y niñas de Empalme, Arroyito Oeste, Industrial y Toba diseñan y construyen un lugar de integración”.

Por parte del Municipio se encuentra en marcha el Plan ABRE, el cual cuenta con dos ejes fundamentales, “Hábitat e Infraestructura” y “Convivencia y Participación”. Respecto de la primera dimensión, se están llevando adelante: tendido de red de agua

5.- Término que en la jerga hace referencia al acto de cooptar menores de edad para la venta de drogas en las calles o casas de venta.

6.- Término que hace referencia a los jóvenes menores de edad cooptados por narcotraficantes que poseen armas y trabajan por un sueldo brindando seguridad en las esquinas de las casas de venta de droga, también conocidas como “bunkers”

potable, carpeta asfáltica, tareas de zanjeo, senderos y juegos en un nuevo espacio verde. Durante estos trabajos en el sector referenciado como Los Pumitas, se pintaron y reacondicionaron espacios comunes del complejo habitacional del Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI.), emplazado en el barrio 7 de Septiembre, junto a la escrituración de viviendas y la creación de consorcios, sumado a la instalación de cloacas.

Por su parte, la segunda dimensión ha posibilitado la inclusión de jóvenes en el programa Ingenia y Nueva Oportunidad, la inserción escolar a través del programa “Vuelvo a Estudiar”, el encuentro artístico barrial “Querer, Creer, Crear”. Dando respuesta a lo planteado el pasado año por el líder de la comunidad Qom del barrio, Oscar Ernesto Talero: “Hay que arreglar las calles, no tenemos ni cloacas, solo pozos negros [...] Tengo un buen diálogo con todos, pero nunca hemos recibido nada de la Municipalidad de Rosario, y de la Provincia solo recibimos la copa de leche desde que comenzaron a darla en el gobierno de Obeid, eso se mantiene. Del gobierno nacional hemos bajado capacitaciones de planes para jóvenes”, (Abbatemarco, 2014). Notamos una deficiencia en la repartición de servicios públicos, los planes planteados por el gobierno provincial no subsanan los reclamos vecinales.

3.3 Caminando el barrio. Mirando con Caleidoscopio⁷ sus problemas

Respecto de las dificultades que atraviesan las organizaciones sociales que trabajan en el territorio, podemos decir que están íntimamente relacionadas con las realidades de esos vecinos, algunas de estas son: accesibilidad a los servicios y recursos (como agua, educación, comunicaciones, seguridad, esparcimiento, tecnologías, espacios de participación en decisiones públicas), hacinamientos en las viviendas, precariedad en la construcción de estas, problemas para insertarse en el mercado laboral, desigualdad, exclusión, discriminación y marginación social; factores que profundizan la polarización y la pobreza.

Es relevante tener en cuenta las cifras lanzadas por el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina para la ciudad de Rosario; único proveedor de información prestigioso y confiable, ya que los centros de estadísticas nacionales y públicos han sido intervenidos (Gasalla, 2016), debido a sus frecuentes irregularidades. Así, en el informe presentado para el periodo 2010-2016 se ve un aumento de 37.000 personas que ingresaron al conteo de pobreza de la ciudad. Lo que suma 313.000 personas por debajo de la línea de pobreza (Observatorio de la deuda social, Universidad Católica Argentina, 2016).

En relación con las demandas de infraestructura y obras públicas, podemos decir que el barrio carece de obras de pavimentación y de alcantarillado y

7.- El caleidoscopio es un instrumento que, aunque tildado como juguete, es mucho más que eso. Compuesto normalmente por un tubo, espejos y fragmentos de cristales de color, es capaz de generar millones y millones de hermosas figuras geométricas, siendo prácticamente infinito en su capacidad a la hora de crear imágenes caleidoscópicas. Esta metáfora es utilizada para magnificar la cantidad de problemáticas que aquejan al barrio.

saneamiento. Esto dificulta el trabajo de organizaciones sociales, ya que los días de lluvia no se puede ingresar a ciertos sectores, debido al barro que se genera.

En este contexto, podemos decir que en la ciudad la comercialización de la droga se hace mediante “bunkers” o casas de venta. Estas están emplazadas en la periferia de la ciudad, donde se encuentran los barrios más vulnerables. Allí reclutan a jóvenes, a quienes ofrecen dinero, armas y prestigio. Estos jóvenes, denominados “soldaditos”, serán los que cuiden las esquinas y los ingresos a las casas de ventas, poniendo en riesgo sus vidas si es necesario. Así, en la búsqueda de identidad, pertenencia y de alternativas de inclusión a un mercado laboral, esta opción no queda fuera de sus expectativas, más allá de que sea una actividad ilegal.

Las organizaciones sociales estatales y no estatales que trabajan en el territorio confrontan sus actividades con esta opción tentadora y de generación inmediata de dividendos económicos para los jóvenes marginados del barrio. Por ello, plantear otras alternativas resulta todo un desafío para aquellas organizaciones.

Las muertes que suceden en las calles del barrio no se limitan a los participantes de las economías delictivas, ya que el día a día está marcado por

tiroteos frecuentes entre bandas delictivas de otros barrios, que disputan la circunscripción de la venta de estupefacientes en el territorio, o entre las fuerzas de seguridad y las bandas “narcos”. Dentro de estos tiroteos quedan expuestos centenares de vecinos que se encuentran en sus actividades habituales. Sumado todo esto, crece el clima de tensión circulante (La capital, 2015).

La problemática del narcotráfico en este barrio ha sido resuelta con la militarización por fuerzas nacionales pertenecientes a Gendarmería, presentes desde 2014 hasta la fecha, ya que las autoridades provinciales informaron no poder hacerse cargo de los efectos del narcotráfico creciente en la ciudad⁸. La violencia en sus calles proviene tanto de los practicantes de las economías delictivas como de la violencia institucional; es decir, ejercida por las mismas fuerzas del Estado, y es allí donde dejan ver su cara más sangrienta.⁹ Esta ocupación de las fuerzas de seguridad produce una serie adicional de acciones violentas en un nivel que ya desborda el conflicto comunitario presente en ciertas áreas. Es menester resaltar el cúmulo de causas no resueltas por violencia institucional que se manifiestan por la militarización de la zona. Un caso de referencia en el barrio es el de Mauricio Gómez, de 24 años, quien fue asesinado de dos tiros en un supuesto enfrentamiento, hecho que aún no ha podido comprobarse (Spadillero, 2015).

8.- Frente a este conflicto han surgido varias paradojas en todas las instancias del Estado, ya que en el momento de decidir quién y cómo abordar la problemática los gobiernos provincial y municipal han eludido el tema, asegurando que el gobierno Nacional debía hacerse cargo. En ese marco conflictivo jurisdiccionalmente hablando, llegaron fuerzas militares a la ciudad. Esto deslegitimó a las fuerzas políticas y policiales de la ciudad y la provincia; y generó una clara situación de dependencia y de ingobernabilidad para mantener el delito bajo control. Para más información visitar: <http://www.unosantafe.com.ar/santafe/Le-voy-a-pedir-a-Berni-que-Gendarmeria-se-quede-en-la-provincia-hasta-el-fin-de-nuestros-mandatos-20150818-0020.html>

9.- Respecto de la violencia institucional ejercida por fuerzas del Estado, es interesante escuchar los frecuentes testimonios de familias y jóvenes sobre los sucesos en las calles. Muchas veces por equivocaciones, venganzas, “ajustes de cuentas” o por el simple hecho de establecer su poder, los oficiales entran a casas armados para amedrentar a los habitantes de ella, o golpean y patean a jóvenes en las calles. Para más información sugerimos visitar: http://www.rosario.com/nota.aspx?idNot=895&Nuevas_denuncias_de_agresi%C3%B3n_contra_Gendarmer%C3%ADa_Nacional

La militarización de la seguridad pública impide el desarrollo social y las relaciones beneficiosas entre el gobierno y los civiles. Las comunidades, por lo tanto, no solo se enfrentan a bandas criminales, sino también a la violencia estatal diseñada para intimidar y reprimir a los ciudadanos que trabajan para la mejora de la comunidad (Martínez, 2013). Las organizaciones sociales que pretenden acercarse a los jóvenes tienen que escuchar frecuentemente los ataques que reciben aquellos. Si los individuos no pueden confiar en el sistema diseñado para crear orden, una inclinación natural hacia otros modelos de estructura y dirección parece razonable.

La “Seguridad Pública” o la “Inseguridad” constituyen, dependiendo del enfoque, uno de los temas de agenda de todas las ciudades de tal envergadura para la planificación de políticas públicas, ya que en escenarios electorales las oposiciones a los gobiernos de turno usan este tema para desestabilizarlos, generando, mediante los medios de comunicación, que se instaure el temor en el barrio; es decir, movilizar el indicador de “sensación de inseguridad” y lograr que los vecinos piensen, crean y sostengan que la única solución a dicho problema sea la suma de las fuerzas policiales o de control a estos territorios en conflicto.

Es interesante ver cómo fue planteada esta dura problemática al mundo por Ignacio de los Reyes en BBC Mundo. El corresponsal en su informe “Rosario, la ciudad Argentina donde desbordó la violencia” explica: “Mientras, en otro extremo de la ciudad, un laberinto de callejuelas sin asfaltar, llenas de basura y agua estancada, conduce a un

búnker, una casa clandestina de tráfico de drogas. Sellada, sin puertas ni ventanas, con apenas un agujero por el que entra el dinero y sale la droga, con un estrecho pasadizo por el que ingresan los asalariados del narco.”, (Reyes, 2014).

Frente a las tensiones que se desarrollan en el barrio, por la magnificación y el trato amarillista de la información por parte de los medios de comunicación, los datos¹⁰ muestran que el ingreso y despliegue de Gendarmería en la zona de Empalme Graneros no ha solucionado los problemas más enraizados ni los datos estadísticos relevados por la Municipalidad.

Respecto de las cuestiones estructurales, ya sean de orden de infraestructura como de inseguridad y su percepción, es relevante resaltar lo comentado por Hugo Britos, quien es presentador de la movida tropical y radiodifusor de un programa de Radio por el dial 105.7 de la ciudad. Este artista barrial expresa claramente:

Están anunciando nuevas obras cuando todavía no terminaron las de hace 20 años atrás. Los que estamos pegados al arroyo Ludueña tenemos mucho miedo. Solo nos salva el clima por ahora. Estamos rogando a Dios que se puedan terminar las obras. La gente de Empalme vive con el corazón en la boca. Las obras del Aliviador 3 están en un 70% finalizadas. Esperemos que el 30% restante se termine antes de la próxima inundación. Seguimos corriendo peligro. Empalme Graneros es tierra de nadie. Solo se calmó un poco con Gendarmería. Hoy a las 7

10.- Es importante aclarar que aparentemente la militarización de los barrios solo genera soluciones cortoplacistas. Sugerimos leer: “En Rosario: 10 muertos en 6 días a pesar de Gendarmería”. German de los Santos, 16/04/2015. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1682567-en-rosario-10-muertos-en-6-dias-a-pesar-de-la-gendarmeria>. En la noticia se explica claramente que tres de esos asesinatos ocurrieron en el barrio en cuestión, debido a peleas territoriales que tienen como eje el tráfico de estupefacientes y amplía la información diciendo que durante los primeros cuatro meses de 2014 hubo 100 homicidios.

de la tarde todo el mundo está dentro de sus casas en Empalme; no hay seguridad. Estamos muy mal, cada vez tenemos menos seguridad, la gente está muy triste (Abbatemarco, 2015).

Como resultado de los puntos marcados, el barrio se convirtió en una lucha por el territorio en donde se encuentran las organizaciones barriales planteando una salida alternativa a sus jóvenes y el uso de sus espacios públicos, fomentando la integración de la heterogeneidad que los caracteriza a través de los diferentes programas que se mencionaron anteriormente. Estos colectivos vecinales deben convivir con las economías delictivas que se apropian día a día de la necesidad y exclusión de los más jóvenes.

El barrio cuenta con diferentes zonas que marcan sus particularidades; se puede encontrar una zona comercial, una zona de viviendas precarias, asentamientos irregulares, viviendas producto del Fondo Nacional de la Vivienda (FO.NA.VI), zona de asentamiento de Comunidad Qom. El barrio carece de residencias de alta infraestructura o de lujo.

Refiriéndonos a las comunidades indígenas, TOBA o Qom (en su lengua significa: “los de frente ancha”) es interesante analizar la llegada, inserción y posterior pauperización que sufrieron en el barrio.

El quiebre de las economías regionales del país y las sucesivas inundaciones en la provincia del Chaco, han obligado a las familias Qom a trabajar por salarios muy bajos en la cosecha-recolección de algodón principalmente- y al cultivo de la tierra en una economía de infrasubsistencia, lo que ha llevado a una migración desde zonas rurales hacia los conglomerados urbanos dentro de la Provincia, o a ciudades como Rosario, Santa Fe, La Plata, Buenos Aires. En los últimos años ha aumentado el número de pobres e indigentes, entre ellos los indígenas, excluidos históricamente del sistema

político-social, sufren una situación de pauperización extrema, así lo afirma la autora Margot Bigot:

El asentamiento de Empalme Graneros está poblado por grupos de familias Qom oriundas de distintas zonas rurales y periféricas urbanas de la provincia del Chaco, pertenecientes a distintas parcialidades hablantes de variedades dialectales de la lengua Qom. A mediados de 1986, aparecieron pintadas en los barrios adyacentes “Haga patria, mate un toba”, y luego carteles firmados por NU.MA.IN, bajo el título “Por qué erradicar a la comunidad toba”, (Bigot, 2007).

Existe una clara manifestación de discriminación y de formación de una “otredad” con estas comunidades indígenas. Los vecinos argentinos, que se encuentran en la misma situación de pobreza y exclusión que estos pueblos originarios de otras provincias del norte del país, generan un “otro” al cual acusan del atraso del barrio, o de la inseguridad.

Es menester resaltar que, como resultado de esas transformaciones y de la heterogeneidad que presenta el barrio, se debilitan los vínculos de los pobres urbanos con el mercado de trabajo y se estrechan los ámbitos de sociabilidad informal con personas de otras clases sociales, lo que conduciría a su progresivo aislamiento. Las organizaciones barriales se encuentran frente a situaciones de extrema violencia racial entre habitantes del barrio, en estos casos deben tratar de reforzar el entendimiento, la resolución pacífica de conflictos y mediar en el mejor de los casos para favorecer los lazos sociales. Esos lazos desechos que producen que la sociedad se encuentre desmembrada, tal como lo afirma Rubén Kaztman en el siguiente apartado de su texto *Seducidos y abandonados*:

La mayoría de las políticas públicas que se lleva a cabo en los países de la región para elevar el bienestar de los pobres urbanos, han descuidado los problemas de su integración en la sociedad, operando como si el solo mejoramiento de sus condiciones de vida los habilitara para establecer (o restablecer) vínculos significativos con el resto de su comunidad, (Katzman, 2001, p.172).

Frente a la multiplicidad de dimensiones que marcamos en el barrio, encontramos muchos colectivos intentando combatir la violencia y la segregación. Existieron casos en donde el Estado Municipal derrumbó Bunkers, en el marco de una política de seguridad adoptada por el Ministerio de Seguridad de la Provincia.

5. ¿LA RELACIÓN JUVENTUD CON VIOLENCIA DEL BARRIO?

Para iniciar el análisis el vínculo de la violencia con los jóvenes, es interesante observar el siguiente gráfico en relación con el periodo 2010-2016:

Tabla N°1: Distribución de las Víctimas por año y Tasa de Homicidios. Periodo 2010-2016, Rosario, Argentina

Año	Número de Víctimas totales	Tasa de Homicidios cada 100.000 habitantes
2010	125	10
2011	164	13,6
2012	182	14,9
2013	261	21,8
2014	250	20,4
2015	224	18,76
2016	180	10,46

Fuente: Elaboración propia sobre la base de material entregado por el Ministerio Público de la Acusación

Vemos un incremento constante durante los primeros cuatro años y una leve disminución en los últimos dos años. Su pico máximo se observa en el año 2013, observando una tasa de homicidios de 21,8 muertes cada 100.000 habitantes. Respecto de las muertes violentas en la ciudad, es relevante entender las siguientes cifras brindadas por el Observatorio de Convivencia y Seguridad de la Municipalidad de Rosario, que elaboró un informe sobre heridos de bala para poder recapitular los datos faltantes en la imagen hasta la actualidad. Durante el primer semestre de 2016 hubo más de tres casos de heridos por arma de fuego por día. La tasa de mortalidad rondó el 15%: de los 577 heridos, fallecieron 86. Ese dato también refleja la incidencia de las armas en el total de homicidios, ya que el 80 % de las víctimas fueron asesinadas a tiros. A esto sumamos que en el primer semestre de 2016 hubo 109 homicidios, en el mismo periodo de 2015 la cifra fue de 116. Este índice, uno de los más altos del país, fue de 17,24 en 2015 (224 crímenes), 20,4 en 2014 (250 crímenes) y 21,8 en 2013, año que en el que se registró un pico histórico, con 264 asesinatos. Si se suman todos los casos registrados en los últimos cuatro años y medio en el Gran Rosario, la ola de violencia ya cobró más de mil vidas. La cifra entre el período 2012-2015 (920 muertes) casi duplica al lapso 2008-2011 (533), (Actis, 2016).

La circulación de armas aumenta la letalidad de la violencia que se vive en este barrio. Analizando los comunicados periodísticos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, hallamos en el pedido del corriente año, 2017, la solicitud de intervención de la Fuerzas Nacionales para el control de la circulación de armas, ya que apelan que:

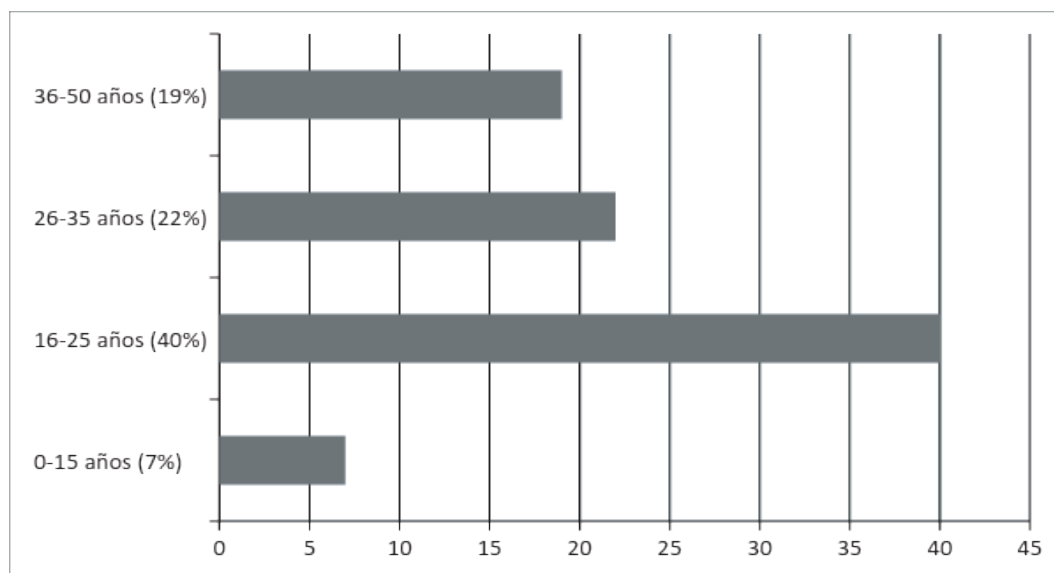
El problema de las armas de fuego se expresa en la participación que tienen en el total de homicidios. En el año 2003 en todo el departamento de Rosario se empleaba una pistola o

un revólver para matar en el 55,5% de los casos. Ya en 2014 se usaron armas de este tipo en el 79% del total de asesinatos, (Zysman, 2017).

Es mayor el uso de armas de fuego en los homicidios de jóvenes que en los otros grupos etarios, alcanzando el 81% en el grupo de 15-19 años en los años, (Khatchik DerGhougassian, 2007).

A lo largo del recorrido del estudio de la temática referida a la violencia, es común encontrar las relaciones frecuentes entre juventud y violencia. Porque son estos los que la sufren, los que la ejecutan y los que pierden la vida en enfrentamientos violentos. Esta relación vuelve a surgir si relacionamos narcotráfico con juventud, porque son estos mismos los que comercializan, consumen y mueren. Según un informe del año 2013 realizado por la Universidad Nacional de Rosario, el 90% de las muertes con armas de fuego es de jóvenes entre 18 y 25 años.

Dada la escasez de datos cuantitativos que reflejen el impacto de estas muertes juveniles año tras año, citaremos aquí de modo ejemplificador lo sucedido durante el año 2014.

Gráfico N°1: Tasa de Muertes Violentas por rango etario, año 2014

Fuente: Colectivo Calles Perdidas. Universidad Nacional de Rosario.

El porcentaje más altos de muertes se da en los jóvenes de la ciudad de Rosario. El 40% de las muertes violentas es de aquellos que poseen entre 16 y 25 años de edad. Yuxtaponiendo datos con las circunstancias en las que se producen estas muertes, es menester aclarar que según el Ministerio Público de la Acusación, órgano de investigación judicial, más del 40% de aquellas están caratuladas como “ajustes de cuentas o venganza”, categoría que hace alusión a las muertes producidas por el narcotráfico, (Ministerio Público de la Acusación, 2014).

En la ciudad la mayoría de los homicidios es más bien de jóvenes en situación de exclusión, que

buscan en la participación fluctuante en bandas un mecanismo de reconocimiento, respeto y construcción de identidad.

Para esclarecer esta cuestión tomamos las palabras de Enrique Font¹¹ durante una entrevista realizada por el colectivo “Calles Perdidas”, donde plantea:

Jóvenes, en general hombres -aunque ya hay participación de mujeres-, incluidos culturalmente en una lógica de expectativa de ciudadanía social, de acceso al trabajo, pero que son “vomitados” por el mismo sistema. Si a ese contexto le sumamos el hecho de que además son víctimas permanentes de la institución

11.- Enrique Font es Magíster en Criminología por la Universidad de London School y abogado por la Universidad de Rosario. Es un referente en materia de seguridad pública en la ciudad de Rosario. Citado por sus avances en materia de control social y juventud.

policial, porque cada vez que salen de barrio son objeto de degradación, presión y apremios ilegales, ahí se va generando una situación que produce que la violencia y la participación en el delito resulten mecanismos atractivos para construir respeto, identidad, reconocimiento, etc., (Irizarri, 2014).

Desde 2014 hasta la actualidad, los barrios coexisten de manera alarmante con una violencia estatal protagonizada por las fuerzas federales y la policía provincial, con una violencia que en sus diversas manifestaciones arrecia desde hace tiempo las dinámicas urbanas. Podemos determinar, incluso, una retroalimentación de ambas lógicas. El hostigamiento permanente a manos de fuerzas del Estado, no hace más que incrementar los niveles de furia y resentimiento de los jóvenes, que derivan -entre otras causas profundas- en la puesta en acto de una temible agresividad en delitos que antes se consideraban menores, como es el caso de los arrebatos o robos a manos armada, (Club de investigaciones urbanas, 2014).

El acceso a un nivel de vida digno, la inclusión social a través de la educación y/o el trabajo, y la posibilidad de que puedan alcanzar un nivel de vida que al menos no sea inferior al logrado por sus padres, son algunos de los desafíos que plantean las nuevas generaciones a las políticas económicas y sociales. Así lo demuestran algunas de las políticas aplicadas por el estado municipal, al margen de que tienen falencias y son insuficientes.

Los jóvenes forman parte de estos espacios de lucha y tensión, quienes convencidos desean ir a la escuela y progresar de la forma más convencional, con suerte consiguen un trabajo en la economía legal. Pero este grupo de jóvenes también está compuesto por aquellos que, guiados por el sabor amargo de su entorno, deciden irse por otros caminos. Más allá del debate planteado entre economías legales o ilegales, son estas actividades económicas las que muchas veces les dan la posibilidad de acceder a bienes, consumos, identidad y prestigio, que otra actividad no les generaría. Estas son las respuestas más simples a la exclusión frecuente de sistemas económicos opresivos, a sistemas educativos homogeneizantes, a familias disfuncionales y a un Estado ausente en todos los sentidos.

Es relevante la cita textual de la entrevista realizada a jóvenes participantes de los talleres de la Biblioteca Popular Empalme Graneros¹², donde el apodado Chinito manifiesta: “Te tientan, te tienta, porque ´ey te querés ganar una luca¹³ por día´. Y vos que vas a decir, ´uy uy dame una luquita. Por hoy nomás´ y qué al día siguiente te copó y no saliste más. Como la droga es”. Aquí se puede ver cómo se sienten atraídos con los beneficios económicos que se consiguen con la venta de estupefacientes y, a su vez, lo difícil que resulta salir de este perverso sistema.

12.- Entrevista realizada por el equipo coordinado por el Antropólogo Juan Irigoitia, compañero de trabajo del Observatorio de Convivencia de la Ciudad de Rosario durante el año 2016.

13.- “Una luca” hace referencia a mil pesos argentinos.

CONSIDERACIONES FINALES

Podemos afirmar que desglosar este entramado social repleto de problemáticas, que tienen como inicio fundador la “desigualdad social”, no es tarea fácil, e implementar recetas internacionalizadas, como la famosa “Guerra contra el Narcotráfico”¹⁴, no ha ayudado a que los gobiernos puedan mostrar niveles exitosos frente a este flagelo. En 2016, según cálculos realizados por el Observatorio de la Deuda Social, el 26,7% de la población de Rosario estaba por debajo de la línea de pobreza. Lo cual profundiza las condiciones desfavorables en los barrios populares de la ciudad.

Frente a este panorama es necesaria una coordinación articulada entre las organizaciones del Estado no represivas y las organizaciones sociales del barrio. Las fuerzas del Estado solo causan miedo y rechazo por parte de los jóvenes y no logran acrecentar los niveles de sociabilización. Cómo generar una alternativa atractiva, eficiente y diferente a las que se vienen planteando, serán los caminos sinuosos que recorrerán dichas organizaciones. La escuela convencional no logra contener ni tentar de manera efectiva a los jóvenes. Es por eso que el mayor desafío será generar espacios donde estos jóvenes se sientan contenidos y plenos. Estos espacios no pueden ser generados solo desde una oficina burocrática, es necesario indagar sobre las demandas de los jóvenes para que las respuestas sean lo más adecuadas y coherentes posibles.

Es menester cambiar las dimensiones relacionales que tenemos con la ciudad y el espacio público. Recuperar las plazas, las paradas de ómnibus, los

parques, ya que las calles se tornaron espacios inseguros para la socialización, convirtiéndose en meros lugares de tránsito. Es necesario favorecer el cumplimiento de los derechos y garantías de los habitantes en relación con cuestionar, problematizar y planificar las soluciones públicas, poniendo atención prioritaria en las personas y colectivos vulnerables, solidaridad, cooperación y sostenibilidad responsable. Estas tienen que ser cuestiones que los gobiernos, como mediadores y facilitadores, no deben perder de vista, pudiendo ayudar al ejercicio pleno de la ciudadanía y re-pensando en conjunto propuestas alternativas con los mismos jóvenes.

No se puede perder de vista la importancia que tienen los espacios de participación ciudadana y el fomento de ellos en toda la gestión urbana y a través de formas directas y representativas. Es necesario que los jóvenes intervengan en el planeamiento de la ciudad y sus espacios habitables, y con esto decimos: derecho de los ciudadanos a participar directamente en la planificación y producción de los espacios en los que se desarrolla la vida cotidiana por medio de diferentes formas del urbanismo participativo y de la producción social del hábitat.

Como último eje importante para pensar los problemas colectivamente, las organizaciones deben escuchar a los jóvenes y plantear una visión alternativa de “futuro”. Esta es la piedra fundamental para restablecer lazos sociales. Esas visiones deben ser plurales e intentar alejarse de los modelos hegemónicos de educación que visualizan un único futuro universitario, o laboral. Aquí se pueden abrir algunos interrogantes que fomenten la coopera-

14.- “Guerra contra el Narcotráfico” es un plan de combate contra el crimen organizado que comercializa sustancias ilegales. Asociado al trabajo de la DEA, organismos dependiente de los Estados Unidos de América.

ción en el trabajo y el emprendimiento desde las capacidades individuales y colectivas.

No se logrará una efectiva gobernabilidad de los territorios en conflicto, en tanto prevalezcan la pobreza, la desigualdad, la exclusión y los flagelos relacionados con economías delictivas y la injusticia.

BIBLIOGRAFÍA

Abbatemarco, A. (2015). Inseguridad en los barrios de Rosario: “Empalme Graneros es tierra de nadie”. Diario Cuna de las Noticias. <http://www.cunadelanoticia.com/?p=81459><http://www.laizquierdadiario.com/Desembarco-de-1000-gendarmes-en-los-barrios-de-Rosario-16168>

Abbatemarco, A. (2014). Líder del Barrio Toba: La municipalidad nunca nos dio nada. Diario Cuna de la Noticia. <http://www.cunadelanoticia.com/?p=73183>

Actis, A. (2016). Violencia en Rosario: hay un asesinato cada 40 horas. Diario Clarín. https://www.clarin.com/policiales/violencia-rosario-crimen-horas_O_BJDVXR9v.html

Bigot, M. (2007). Los aborígenes Qom en Rosario: Empalme Graneros y Los Pumitas. UNR Editora. http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/2335/LOS_ABORIGENES_QOM_EN_ROSARIO_MB.pdf?sequence=1

Carrión, F. (2008). Violencia urbana: un asunto de ciudad. Revista Eure, XXXIV, 103, 111-130.

Clarín (2 de enero de 2014), Rosario terminó el año con un record en asesinatos. https://www.clarin.com/policiales/Rosario-termino-ano-record-asesinatos_O_SkiRagiv7l.html

CLUB DE INVESTIGADORES URBANOS (2014). El acuartelamiento de la política. <https://es.scribd.com/document/242366689/Club-de-Investigaciones-Urbanas-El-Acuartelamiento-de-La-Politica>

Font, E. (2014). Calles Perdidas. Documedia. 2014. Recuperado de: <http://www.documedia.com.ar/callesperdidas/#home>

Gasalla, J. (28 de septiembre de 2016), El INDEC puso fin a un apagón estadístico que ocultaba a nueve millones de pobres. Infobae. <http://www.infobae.com/economia/2016/09/28/el-indec-puso-fin-a-un-apagon-estadistico-que-ocultaba-9-millones-de-pobres/>

Irizarri, P. (21 de marzo de 2014), Dos lecturas sobre el aumento de la criminalidad en Rosario. Blog de notas de Universidad Nacional de Rosario. <http://www.unr.edu.ar/noticia/7635/dos-lecturas-sobre-el-aumento-de-la-criminalidad-en-rosario>

Katzman, R. (2001). “Seducidos y Abandonados: el aislamiento de los pobres urbanos”, Revista 75, CEPAL.

Khatchik DerGhougassian (2007). Las armas y las víctimas. Universidad de San Andrés. <http://www.app.org.ar/wp-content/uploads/2011/04/las-armas-y-las-victimas.pdf>

LA CAPITAL (5 de julio de 2015) Un hombre fue abatido por la policía tras violento tiroteo en el barrio Empalme Graneros. <http://www.lacapital.com.ar/policiales/un-hombre-fue-abatido-la-policia-violento-tiroteo-el-barrio-empalme-graneros-n489384.html>

Martínez, J. (Octubre, 2013). Seguridad Ciudadana, Militarización y Criminalización de las Disidencias en México (2006-2012). Cuaderno Venezolano de Sociología. 681- 699.

Ministerio Público de la Acusación de la Provincia de Santa Fe, Informe sobre homicidios, Año 2014. Departamento Rosario Ciudad de Rosario. https://mpa.santafe.gov.ar/mediafiles/nw576c1cd13033a_31_Informe%20de%20Homicidios%202014%20-%20Resumen%20Ejecutivo%20-%20Departamento%20Rosario.pdf

OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL (2016). Informe sobre Pobreza 2010-2016. Universidad Católica Argentina. Recuperado de: http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo73/files/Presentaci-n_Pobreza_ROSARIO_17_03_2_-1-_ok_Final.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Objetivos del Programa de Juventud. <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/youth/about-youth/>

Panzerini, L. (2015). En los Barrios piden que no se corte. Diario Página 12. <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-43560-2014-04-14.html>

Pontón, D. (2013). La economía del narcotráfico y su dinámica en América Latina. Iconos. Revista de Ciencias Sociales, (Septiembre). <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50928911009>. ISSN 1390-1249

Rabotnikof, N. (2003). Introducción: pensar lo público desde la ciudad, en P. Ramírez Kuri (coord.), Espacio público y reconstrucción de ciudadanía. México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Editorial Porrúa.

Reyes, I (abril de 2014). Rosario, la ciudad argentina donde desbordo la violencia. BBC MUNDO. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/04/140415_rosario_violencia_narco_argentina_irm

Saravi, G. (2004). Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural, en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, 83.

Sokolsky, C. (2010). Un pequeño bunker en Empalme Graneros. Diario Página 12. <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/9-23367-2010-04-29.html>

Spadillero, B. (2015), Pedían justicia le respondieron con represión. (12 de junio) Brujula Comunicación. <http://brujulacomunicacion.com/index.php/noticias/notas/item/1330-pedian-justicia-les-respondieron-con-represion>

Zycsman, G. (2017). La provincia pidió a la Nación que intervenga en el control de armas”. Diario La Capital. <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/la-provincia-pidio-nacion-intervenir-el-control-las-armas-n1364304.html>

Entrevistas realizadas y citadas

Biblioteca Empalme Granero. (2016). Entrevistas realizadas por el equipo de investigación del Observatorio de Seguridad y Convivencia de la Ciudad de Rosario, participantes de las actividades de la Biblioteca y vecinos del barrio. Rosario, Argentina.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

INSTRUCCIONES A LOS COLABORADORES

I. Acerca del envío de los artículos para publicar en la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos UTEM

1. Los trabajos que deseen publicarse, deberán enviarse a su Editora Paola Aceituno O., vía correo electrónico al email, paola.aceituno@utem.cl, o bien a politicaspublicas@utem.cl
2. El texto deberá tener sus páginas numeradas, e incluir una biografía resumida de cada autor(es) incluyendo nombre completo, (nombre y apellidos) grados académicos, filiación institucional, ciudad, país, cargo, dirección de correo electrónico y si existiere, su registro de ResearcherID u ORCID.
3. Los trabajos pueden tener una extensión máxima de 25 páginas, incluyendo tablas, gráficos, figuras, etc. y deben conservar el color del artículo. El tipo de letra es Times New Roman, el tamaño de letra es 11 a espacio y medio.
4. Se deberá anteponer al artículo, su título y un resumen del mismo con no más de 150 palabras y 5 palabras claves en español e inglés.
5. La revista recibe artículos en idioma inglés, y debe apegarse a las mismas normas aquí descritas.
6. Los títulos y subtítulos del artículo deberán ser claros y relacionados con los contenidos del mismo y sin subrayados. El autor debe enumerar cada uno de ellos, utilizando numeración arábiga.

7. Los trabajos enviados para su publicación deben ser inéditos y el autor debe comprometerse a no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.

8. El Editor informará al autor, si el trabajo presentado cumple o no con la línea editorial de la Revista.

9. Las evaluaciones se realizan en base a doble arbitraje ciego.

10. En el caso de las reseñas o crónicas, deberán tener una extensión máxima de 10 páginas y no requerirán resumen ni palabras claves.

II. Evaluaciones

1. Si el artículo es acogido por el Editor, designará a los pares que lo evaluarán, sobre la base de una doble lectura anónima. La temática que aborda el manuscrito, será evaluado según los siguientes criterios:

- Respecto al tema: originalidad, claridad del planteamiento, interés científico.
- Rigor académico: postulado de una idea central, fundamentación en un cuerpo teórico, correcta estructuración, entre otros.
- Aporte al conocimiento: contribución a nuevos saberes, críticas, análisis, proposiciones.
- Aspectos formales: correcta presentación del manuscrito de acuerdo a las normativas editoriales de la revista.

La pauta puede ser revisada en revistaep.e.utem.cl/normas-de-publicacion

2. Los evaluadores decidirán si un trabajo cumple o no con los criterios generales mencionados en el punto anterior, e informarán al Editor (en caso de existir) observaciones para el mejoramiento del manuscrito final.

3. El Editor informará al autor, sobre la decisión de publicar, publicar condicionado a cambios o rechazar el artículo, entregando las observaciones en caso necesario para la preparación definitiva.

4. Los autores cuyos artículos hayan sido aceptados y publicados, ceden los derechos a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, pudiendo volver a publicar o citar su trabajo, siempre y cuando indiquen la referencia de su publicación original.

5. Aquellos autores cuyos artículos sean publicados recibirán tres ejemplares de la respectiva Revista.

Proceso de publicación y arbitraje

En una primera etapa, el Editor, comunicara al autor vía correo electrónico, en un plazo no superior a 10 días, el rechazo, aceptación o aceptación del artículo *condicionado a cambios*.

En caso que el Editor considere que el artículo debe ser aceptado *condicionado a cambios*, enviará las sugerencias correspondientes al autor, en el mismo plazo señalado. El autor deberá devolver al Editor, en un plazo no mayor a 7 días, el artículo revisado aceptando/explicando/rechazando, las correcciones correspondientes. Si el artículo es aceptado sin condiciones, será enviado a los pares evaluadores y continuará el proceso que a continuación se describe.

El Editor, en una segunda etapa y al igual que para los artículos aceptados en primera instancia (sin sugerencias editoriales), enviará el artículo a pares evaluadores, quienes resolverán la pertinencia y calidad del artículo en base a los parámetros publicados. Lo anterior se realiza en un plazo no mayor a 20 días. Los pares evaluadores darán a conocer si existe o no, sugerencias que deberá atender el autor, quien enviará las correcciones (si

existieren) en un plazo no superior a 7 días. Una vez que el autor haya realizado los cambios y ajustes sugeridos, el texto será revisado por el Editor quien velará por el cumplimiento de las mismas y dará a conocer al Comité editorial (tanto rechazos por parte de Editor/pares como publicables).

Finalmente, el artículo pasará a la etapa de revisión de estilo la cual es realizada por profesionales de la Editorial UTEM, así como también pasará a revisión del Título, Resumen y Palabras Claves por el área de inglés de nuestra casa de estudio, quienes devolverán -en caso de existir- sugerencias o cambios a lo presentado. Estas nuevas sugerencias de estilo, que se enfocan principalmente en cuestiones como: revisiones semánticas, tiempos verbales, exigencias de citación y apego a las normas, serán compartidas con el autor para su conformidad. Una vez que el autor ha revisado aceptado/rechazado nuestras sugerencias, el artículo pasa a etapa de diseño y finalmente impresión y publicación.

III. Normas bibliográficas

Los artículos deben ser redactados según las normas del Manual de Estilo de Publicaciones de la American Psychological Association. (APA). Véase <http://normasapa.com/>

Orden Bibliográfico: La lista se ordena alfabéticamente por el apellido del autor.

Notas al pie de página: Las notas al pie de página irán numeradas consecutivas.

INSTRUCTIONS FOR COLLABORATORS

I. Guidelines for article submission to publish in *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos UTEM*

1. Articles to be published must be sent by e-mail to Ms. Paola Aceituno O. (Editor of the Journal), aceituno@utem.cl or politicaspublishas@utem.cl.
2. The article has to include a brief biography of each author, including full name, academic degrees, institutional affiliation, city, country, position, e-mail address and their ORCID registry.
3. Articles cannot exceed 25 pages (numbered pages), including charts, graphs, diagrams, etc. The font must be Times New Roman, size 11, colour black. Spacing 1,5.
4. The article must have a title, an abstract of no more than 150 words and 5 key words in Spanish and English.
5. Articles written in English must abide to the rules described herein.
6. Titles and subtitles must be clear, with no underlining and related to the contents of the article. The writer must use Arabic numbers for each subtitle.
7. Articles must be unpublished and writers must commit themselves not to subject them to other periodicals simultaneously.
8. The Editor will inform the author whether the submitted work complies with the editorial policies of the journal.
9. Articles submitted to the Journal will be subjected to a double-blind review.

10. Reviews and chronicles must have a maximum extension of 10 pages and do not require either an abstract or key words.

II. Evaluations

1. Once the article is accepted, peers will review it following a double-blind review. The topic addressed in the manuscript will be evaluated according to the following guidelines:

- Topic: originality, clarity of approach, scientific interest.
- Academic rigour: clearly stated central idea, theoretical soundness, appropriate structuring, among others.
- Contribution to knowledge: development of new knowledge, critical reflection, analyses, propositions.
- Formal aspects: correct presentation of the manuscript in accordance to the editorial guidelines of the journal.

Guidelines can be checked at <http://revistaep.blogutem.cl/normas/>

2. Reviewers will decide whether an article meets the general criteria mentioned above and recommend improvements, if required, for the final manuscript.
3. The Editor will communicate the author about the decision to accept the article without any changes, accept it after revisions, or reject the article.
4. Authors of accepted and published articles transfer all rights to the *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos UTEM*. The Journal reserves the right to re-publish or cite the writer's work indicating the reference of the original publication.

5. Authors of published articles will receive 3 copies of the Journal.

Publishing and reviewing process

Firstly, the Editor will inform the author about the decision to accept the article without any changes, accept it after revisions, or reject it. This communication will be carried out via e-mail in a period no longer than 10 days.

If the Editor considers the article should be accepted provided the author makes changes, recommendations and comments will be sent to the author in the period stated above. The author is required to resubmit the reviewed article in no longer than 7 days, accepting, explaining or rejecting the corresponding corrections. If the article is accepted, it will be sent to the peer reviewers continuing the process described below.

Secondly, and following the process of the manuscripts accepted without editorial comments, the Journal editor will send the article to peer reviewers who will decide on its relevance and quality based on the editorial guidelines. This will be done in a period of no longer than 20 days. The reviewing peers will inform if there are any suggestions to the author who, in turn, will submit the corrections in no longer than 7 days. Once the writer has proceeded with the required changes and adjustments, the text will be reviewed by the editor to ensure requirements are met and will inform the editorial board committee about the Editor's and/or peers' rejections or acceptances.

Finally, the article will be submitted to the *Editorial UTEM*, whose professionals will review the style; the English Area at Departamento de Humanidades will review the Title, Abstract and Key words.

In case of any suggestions or changes, they will inform the Editor. New style suggestions, which focus primarily on semantics, verb tenses, citation requirements and regulations compliance, will be shared with the author for acceptance. Once the author accepts or rejects the suggestions, the article will go through the stages of design, printing and publishing.

III. Bibliography Rules

Articles must be written according to the guidelines of the American Psychological Association (APA). Bibliography is ordered alphabetically by authors' last name.

Footnotes must be consecutively numbered. For more references on their use, visit <http://norma-sapa.com/>

Facultad de Administración y Economía UTEM

A través del Programa de Estudio de Políticas Públicas imparte:

- Magíster en Ciencia Política
- Magíster en Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana
- Magíster en Gestión y Promoción en Desarrollo Local

Más información en:

www.pepputem.cl
politicaspUBLICAS@utem.cl
(56-2) 27877942

A través de la Escuela de Administración imparte las siguientes carreras:

- Ingeniería en Administración Agroindustrial
 - Administración Pública
- Técnico de Nivel Superior en Gestión Pública,
Mención Gestión Municipal

Más información en:

www.escadministracion.blogutem.cl
escuela.administracion@utem.cl
(56-2) 27877929



UTEM

UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile