

# Revista Encrucijada Americana

—  
Año 17 n°1 2025  
ISSN Versión digital 0718-5766  
revista encrucijada americana  
Departamento de Política y Gobierno  
Universidad Alberto Hurtado

## Índice

Editorial	3
1. Acceso y salida de la función pública nacional. Sociabilidades y redes expertas en la conformación inicial del Ministerio de Seguridad de la Nación durante la presidencia de Alberto Fernández en Argentina (2019-2021) <sup>1</sup> <b>Ivan Federico Basewicz Rojana</b>	7
2. Participación social de los Centros de Día para personas mayores en la Ciudad de Buenos Aires: Los efectos de la pandemia y pos pandemia <b>Liliana Findling / Estefanía Cirino</b>	26
3. Comunicación y culturas populares en las prácticas educomunicacionales de INCUPO en el Gran Chaco argentino <b>María Cecilia Telleria</b>	45
4. Los mecanismos de democracia directa activados en México. Entre la iniciativa gubernamental y ciudadana (siglos XIX-XXI) <b>Laura Patricia Cruz Medel / Octavio Humberto Moreno Velador</b>	63
5. Los empresarios en la larga década de 1960: rearticulación gremial y búsqueda de un modelo económico y social para Chile <b>Eduardo Lopez Bravo</b>	87
6. Regional Government Contribution to Santiago's Climate Risk Adaptive Capacities <b>Francisco Medina Poblete</b>	109
7. Aventuras y desventuras de la escritura estatal (¿en bancarrota?): reflexiones sobre las líneas de trabajo de Hood y Jackson, Peirone, Oszlak, y Gambarotta <sup>1</sup> <b>Sergio Leandro Agoff</b>	121
8. Navigating the Global Magnitsky Act within U.S.–Latin America Relations <b>Alberto Maresca</b>	134

Editorial  
Revista Encrucijada Americana  
VOL. 17, N° 1-2025

La Revista Encrucijada Americana es una publicación del Departamento de Política y Gobierno de la Universidad Alberto Hurtado, que en sus 18 años de existencia ha intentado aportar al debate académico nacional y regional desde un enfoque multidisciplinario e interdisciplinario en torno al amplio y diverso campo de los estudios sociales, políticos e históricos americanos. Este año 2025, la Revista Encrucijada Americana ha experimentado una renovación en su equipo editorial. Desde estas líneas, reconocemos y felicitamos a la Dra. Karina Retamal por el excelente y riguroso trabajo desarrollado como Directora de nuestra Revista durante los años 2023 y 2024, y estamos seguros de que tendrá el mayor de los éxitos en los nuevos desafíos y responsabilidades que asume de ahora en adelante.

En este contexto de transición y recambio de nuestro equipo editorial, y en un marco sociohistórico y político global marcado por una fuerte crisis, donde es visible la emergencia de extremas derechas de nuevo tipo en la región americana, en la cual se entrecruzan y articulan discursos de odio, autoritarismo, la mentira como herramienta política, relatos antiestado y políticas proteccionistas, y donde la potencia hemisférica y mundial de los últimos siglos parece protagonizar este momento crítico y confuso, la presente edición de nuestra Revista Encrucijada Americana, Volumen 17, Número 1 (2025), busca seguir constituyéndose en un espacio que aporte al debate científico y académico nacional y regional, en un punto de encuentro e intercambio del pensamiento y la reflexión crítica, y, por qué no, en un banco abierto de ideas vivas que nutran y enriquezcan la discusión pública y política.

Fieles a la tradición académica de nuestra revista, en esta edición hemos recibido y publicado propuestas de distintas disciplinas y enfoques, que abordan diversas problemáticas y que han sido construidas a través de diferentes metodologías. En el primer artículo de esta edición, el profesor Ivan Federico Basewicz Rojana, Doctorando en Ciencias Sociales por la

Universidad de Buenos Aires y en Ciencias Políticas por la Universidad de París VIII, aborda la conformación de la cartera ministerial de seguridad durante los inicios del gobierno de Alberto Fernández en Argentina, estudiando las lógicas de reclutamiento de los agentes político-administrativos, las salidas de los funcionarios en el marco de recambios ministeriales y el rol de los lazos en aquellos movimientos. Este artículo se desarrolló a través de un enfoque metodológico cualitativo, que incluyó la identificación de agentes y rangos, y que utilizó la técnica de la entrevista en profundidad.

En el segundo artículo de la presente edición, Liliana Findling, Doctora en Ciencias Sociales e Investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, y Estefanía Cirino, Doctora en Ciencias Sociales y Profesora en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, se enfocan en el estudio de la participación ciudadana y social y el uso de la tecnología. Su caso de estudio son los usuarios y coordinadores del Programa de Centros de Día en la Ciudad de Buenos Aires en el contexto de su reapertura posterior a la pandemia del COVID-19. La investigación, que incluye 17 entrevistas en profundidad a adultos y adultas mayores participantes del programa, muestra no solo la valoración e importancia que los usuarios y usuarias le otorgan a esta política pública, sino que también las dinámicas de socialización, desafíos de digitalización y salud de la población adulta mayor en Buenos Aires.

En el tercer artículo, María Cecilia Telleria, Doctoranda en Antropología por la Universidad de Buenos Aires y parte del Laboratorio Centro de Estudios de las Realidades Culturales Americanas, examina las prácticas comunicacionales y los significados de las culturas populares desarrolladas por el Instituto de Cultura Popular en el Gran Chaco argentino desde finales de la década de 1960. Esta región se caracteriza por una gran diversidad sociocultural, donde conviven comunidades indígenas, campesinas y habitantes de barrios periféricos que se sustentan mediante economías de subsistencia. El análisis de la autora parte de la idea de que la comunicación es un proceso social de producción, intercambio y negociación de universos culturales, lo que la sitúa en el contexto de las relaciones entre sujetos dentro de un marco sociocultural. Así, en el campo de los Estudios Culturales, esta investigación se desarrolló a través de un enfoque etnográfico que incluye entrevistas en profundidad y análisis de documentos.

En el cuarto artículo, Laura Patricia Cruz Medel, Maestranda en Ciencias Políticas en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, y Octavio Humberto Moreno Velador, Doctor en Sociología y Profesor investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, presentan una detallada revisión histórica de la activación de mecanismos de democracia directa en México entre los siglos XIX y XXI. En su investigación, las autorías abordan el proceso de activación de un total de diez instancias de mecanismos de democracia directa tanto para legitimar decisiones del gobierno, como para manifestar oposición a representantes electos e inclusive para fomentar la participación de los más jóvenes en la toma de decisiones. Los autores concluyen que el mecanismo de democracia directa ha promovido la democracia en México, dado que su uso ha provenido tanto desde el gobierno como desde la sociedad civil.

En el quinto artículo, el Doctor en Estudios Americanos, Eduardo López Bravo, investigador posdoctoral de la Universidad de Santiago de Chile con el Proyecto Fondecyt N°3220287, aborda el proceso en el cual, en el marco de la década los sesenta, el gremialismo empresarial chileno se concertó y articuló para enfrentar el desafío que significaba el proyecto reformista del gobierno encabezado por el presidente Eduardo Frei Montalva, y estructurar las bases políticas e ideológicas que pavimentaron el camino a la posterior transformación estructural neoliberal iniciada en la década de los setenta. Este artículo se desarrolló bajo una metodología historiográfica, a través de un análisis documental de discurso y de memorias de actores claves, y de la revisión y estudio de la revista *Industria* y *Memorias Anuales* de la SOFOFA.

En el sexto artículo, Francisco Medina Poblete, Doctorando en Geografía Urbana en la Universidad de Sídney, contribuye también a este número con su ensayo sobre el rol de los gobiernos regionales y el cambio climático. El autor discute de qué manera las políticas de descentralización implementadas en la Región Metropolitana de Santiago de Chile en 2021 han contribuido a políticas de adaptación al cambio climático. Su estudio indica que la institucionalidad actual posee limitaciones dado su foco de corto y mediano plazo en el diseño de las herramientas de planificación y administración. No obstante, existen ventanas de oportunidad relacionadas a la articulación de múltiples actores debido a las reformas de 2021.

El séptimo artículo de este número, de Sergio Leandro Agoff, quien es Investigador docente del área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, se presenta como un ensayo que plantea un análisis de las transformaciones tecnológicas actuales en el conjunto de textos y documentos que dan cuenta de las decisiones y cursos de acción de la gestión pública, es decir, lo que se denomina como “escritura estatal”. Para el autor, la lengua del Estado, como instrumento de comunicación de las funciones del mismo, deriva en la escritura estatal, que a su vez deviene en el texto-documento que regula y argumenta. Sin embargo, el autor se pregunta, el fin de la escritura, ¿sería el fin de la argumentación?, ¿se trataría de un Estado a-argumentativo? En este marco, el autor reflexiona en torno a estas cuestiones a partir de las líneas de trabajo de Hood y Jackson, Peirone, Oszlak, y Gambarotta.

La presente edición cierra con el ensayo de Alberto Maresca, Maestrando en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Georgetown y Profesor Adjunto Internacional del Instituto Sant’Anna, quien discute un interesante caso en las relaciones exteriores de Estados Unidos y América Latina en los temas de corrupción y derechos humanos. El autor describe el caso de la Ley Global Magnitsky, su creación en el congreso de Estados Unidos y cómo ha sido aplicada en Guatemala y Paraguay. El autor presenta una descripción de cada caso y discute las limitaciones en la implementación de sanciones, y la necesidad de mayor eficacia.

Finalmente, como equipo editorial, queremos agradecer a los autores y autoras de cada uno de los artículos por confiar en este proyecto, tenemos la certeza de que sus trabajos son un gran aporte al debate académico regional y un gran insumo en la búsqueda de respuestas a problemáticas políticas y sociales. De igual manera, queremos manifestar nuestra gratitud con los pares evaluadores que han colaborado para el desarrollo de este primer número del año 2025, sus aportes han sido fundamentales para enriquecer cada uno de los textos y mejorar el resultado global de esta edición. Asimismo, dejamos una invitación abierta a continuar con esta conversación y colaborar con la Revista Encrucijada Americana a través del envío de sus manuscritos, todo el equipo editorial, técnico y profesional de nuestra Revista en sus distintos procesos, está comprometido con un trabajo serio, minucioso y de excelencia.

JUAN PABLO VÁSQUEZ BUSTAMANTE  
Departamento de Política y Gobierno  
Universidad Alberto Hurtado

# Acceso y salida de la función pública nacional. Sociabilidades y redes expertas en la conformación inicial del Ministerio de Seguridad de la Nación durante la presidencia de Alberto Fernández en Argentina (2019-2021)<sup>1</sup>

Recibido: 08/02/2025

Aceptado: 12/05/2025

## Entry and Departure from the National Civil Service. Sociabilities and Expert Networks in the Initial Formation of the National Ministry of Security during the Presidency of Alberto Fernández in Argentina (2019-2021)

Ivan Federico Basewicz Rojana  
<https://orcid.org/0000-0001-8019-0091>  
ibasewicz@gmail.com  
Doctorando en Ciencias Sociales por la UBA y doctorando en Ciencias Políticas por la Université Paris 8. Becario Interno Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP)

### Resumen

En el presente artículo se procura abordar la conformación de la cartera ministerial de seguridad a nivel nacional durante los inicios del gobierno de Alberto Fernández en Argentina (2019-2021). Para ello colocamos el foco en las lógicas de reclutamiento de los agentes político-administrativos a partir de la conformación del espacio “Foro Agenda Argentina” como *locus* central, aunque no único. Subsidiariamente, esto posibilitó la identificación de los perfiles de dichos agentes. Finalmente, se estudió la forma en que se producen las salidas de funcionarios dentro de un recambio ministerial y el papel de los lazos en dicha operatoria. Para la consecución de los objetivos mencionados se trabajó con entrevistas en profundidad y la plataforma de gobierno. Las principales conclusiones arrojaron la preferencia por perfiles universitarios y de militantes políticos de larga trayectoria, así como puertas de acceso laterales que escapan al reclutamiento dentro del *think tank* y que responden a figuras técnicas. Asimismo, el ámbito estudiado tiene un comportamiento diferencial en lo que respecta a la coalición política opositora, donde no son puestas en juego sociabilidades y *expertise* previa.

**Palabras clave:** expertise, dimensión vincular, reclutamiento, cuadros político-administrativos, seguridad

<sup>1</sup> El presente escrito fue producido durante una estancia en la Istanbul University, que fuera posible gracias al Coimbra Group Universities.

## Abstract

This article seeks to address the conformation of the ministerial portfolio of security at the national level during the beginning of Alberto Fernández's Government in Argentina (2019-2021). To this end, this study focused on the logics of recruitment of political-administrative agents based on the creation of the "Foro Agenda Argentina" as a central, although not unique, locus. Secondly, this made it possible to identify the profiles of these agents. Finally, it was studied the way in which the departure of civil servants takes place during a ministerial turnover and the role of ties in this process. In order to achieve the aforementioned objectives, the research was conducted using in-depth interviews and the government platform. The main conclusions showed a preference for university profiles and long-standing political activists, as well as lateral access doors that escape recruitment within the think tank and that respond to technical figures. Likewise, the field studied has a differential behavior with regard to the opposition political coalition, where sociability and previous expertise are not at stake.

**Keywords:** expertise, linking dimension, recruitment, political-administrative cadres, security

## 1. Introducción

El 18 de mayo de 2019, la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) anunció públicamente la fórmula presidencial encabezada por Alberto Fernández que la tuvo como candidata a vicepresidenta. Esta conformación política implicó un desafío en lo que a formación de un posible futuro gabinete ministerial refiere. Si bien Alberto Fernández contaba con una extensa trayectoria política que incluyó haber sido legislador por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2000 y 2003, así como el cargo de jefe de Gabinete de Ministros desde 2003 hasta 2008, al momento de asumir la candidatura se encontraba retirado de la actividad partidaria, lo cual influyó la conformación de equipos técnicos que desarrollaran un plan de gobierno. Dicha actividad fue realizada principalmente en el ámbito de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo<sup>2</sup> (UMET) desde junio de 2019 hasta el momento de asunción de las funciones ejecutivas.

El acceso al campo político constituye un fenómeno excepcional "altamente improbable" (Best y Cotta, 2000), eso no implica que no existan lógicas susceptibles de aprehensión científica. Por ello, en el presente escrito se procura abordar el reclutamiento de agentes para un área específica de gobierno, como lo es el Ministerio de Seguridad de la Nación desde el comienzo del mandato presidencial

<sup>2</sup> La UMET resulta ser la primera institución de educación superior en Argentina que fue íntegramente impulsada y gestionada por organizaciones sindicales. Fue inaugurada en 2013 por la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner e ideada por el gremialista Víctor Santa María, quien fuera presidente del Partido Justicialista de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para el período 2014-2021 (Moreno, 2019).

de Alberto Fernández hasta el recambio de ministros ocurrido el 19 de septiembre de 2021, el cual incluyó la cartera de seguridad. Vale mencionar, la selección de dicha cartera ocurre como consecuencia de los escasos estudios sobre los elencos de gobierno abocados a la seguridad interior en Argentina (Basewicz Rojana, 2024). Por ello es que este trabajo se centra en la selección del personal reclutado a formar parte de los equipos técnicos de lo que, *a posteriori*, se denominaría Foro Agenda Argentina. Dando mayor precisión sobre el recorte propuesto, es que se aborda únicamente aquellos perfiles que luego ocuparon cargos de gestión, es decir, ministro, secretarios y subsecretarios (Giorgi, 2014). No obstante, no se plantea recortar las lógicas de acceso a un único espacio, sino que son abordadas formas minoritarias o laterales de acceso a la alta gestión del Estado. De esta manera, se busca superar las visiones centradas en la reconstrucción de biografías colectivas para dar lugar al estudio de entramados sociales más amplios por los cuales los agentes circulan. Asimismo, son estudiados los mecanismos que impulsaron la rotación de ministros, la salida de los funcionarios de menor rango y las reconversiones suscitadas dentro de la trayectoria profesional. Una hipótesis es la existencia de ámbitos privilegiados de acceso a la función pública nacional, así como espacios minoritarios a tal fin. Por ello, esta investigación se opone a las lecturas que consideran que el acceso a los cargos político-administrativos en gobiernos de coalición ocurren en la medida que se procura contentar a los partidos que conforman la coalición de gobierno y, así, institucionalizarla. Otra hipótesis que dialoga con la antes mencionada refiere a la existencia de careerismo político dentro de la alta administración pública argentina. Es decir, la presencia de *inputs* y *outputs* en calidad de posiciones ascendentes o descendentes dentro de la trayectoria profesional de los agentes en consideración.

Ahora bien, a fin de cumplir con los objetivos indicados es que se utiliza un enfoque metodológico de corte cualitativo. Primeramente, la reconstrucción del organigrama ministerial, el cual fuera realizado mediante la identificación de los agentes y los puestos para los cuales fueron asignados mediante los nombramientos contenidos en el Boletín Oficial de la República Argentina. Fueron identificados 14 funcionarios concordantes con las categorías de estudio. A continuación, fueron realizadas 8 entrevistas en profundidad<sup>3</sup> donde se ahondó en los aspectos sociodemográficos propios, así como en su socialización, participación en el Foro Agenda Argentina e ingreso y salida de la cartera ministerial. Por último, fue abordado el documento final publicado como consecuencia de los trabajos realizados por los equipos técnicos.

El artículo está organizado del siguiente modo. A continuación, se propone discutir brevemente la dimensión vincular como mecanismo de acceso a la función pública en Argentina. Renglón seguido, se intenta demostrar los perfiles

<sup>3</sup> Para el presente fueron realizadas 8 entrevistas a cuadros político-administrativos (ministro, secretarios y subsecretarios), las cuales para mantener el anonimato serán referidas del siguiente modo: **E-1** – Subsecretaria (fecha de entrevista: 10/11/2021), **E-2** – Secretaria (fecha de entrevista: 07/12/2021), **E-3** – Secretaria (fecha de entrevista: 30/11/2022), **E-4** – Secretario (fecha de entrevista: 13/09/2023), **E-5** – Subsecretaria (fecha de entrevista: 14/09/2023), **E-6** – Subsecretario (fecha de entrevista: 22/09/2023), **E-7** – Subsecretario (fecha de entrevista: 26/09/2023) y **E-8** – Ministra (fecha de entrevista: 04/04/2024).

de los agentes que desempeñaron funciones político-administrativas durante la gestión de Sabina Frederic al frente del ministerio de seguridad de la Nación y cómo fue su desembarco en dicho espacio en 2019 y su salida en 2021. Finalmente, las reflexiones finales donde se procura demostrar la utilidad del ejercicio desarrollado.

## 2. Saberes expertos y dimensión vincular como objeto de estudio

A comienzos del siglo XX, Max Weber (1922) afirmaba que el carácter específico de la organización estatal resultaba ser la jerarquización de la administración pública en un proceso de burocratización continuo. De esta manera, iniciaba una extensa trayectoria de estudios que tuvieron a los cuadros político-administrativos como *locus* privilegiado. En este sentido, Robert Merton (1945) estimuló los debates mediante la problematización de la propia pertenencia y vinculación de los académicos en la intersección entre los campos del saber y el poder político. Dicho tópico inauguró una veta de estudio que encontró en el contexto de posguerra una franca expansión producto de un doble fenómeno: la expansión del Estado mediante su mayor intervención en tanto regulador social y la especialización y profesionalización de la disciplina académica (Camou, 2006). En el contexto latinoamericano, durante la década de 1990 comenzó a vislumbrarse el ascenso de los expertos dentro de posiciones de gobierno en tanto retraducción de la relevancia adquirida por estos en el ámbito de la política. Esto último supuso la creación de espacios técnicos, especializados y cerrados dentro de los partidos políticos que incorporaron los saberes expertos como un recurso más de su repertorio (Thompson, 1994; Centeno y Silva, 1998; Garcé y Uña, 2006; Joignant, 2012). En el caso argentino esto emerge como consecuencia de la baja institucionalidad de los partidos políticos, en tanto poseedores de dinámicas internas sostenidas, lo cual les ha quitado su posición de centro privilegiado dentro de la actividad política (Lorenc Valcarce, 1998; Levitsky, 2005).

Ahora bien, por *expertise* puede entenderse como “las formas de intervención en el campo del poder y de la producción de bienes materiales y simbólicos que remiten a un saber técnicamente fundado, ligado a una disciplina científica o un campo profesional” (Morresi y Vommaro, 2012, p. 13). Esta definición permite zanjar la distinción entre experto y académico, en tanto el primero posee no sólo la capacidad de presentar sus credenciales propias del mundo académico, sino de movilizar un capital simbólico asociado a ellas. Esto produce la legitimación de su discurso y representaciones del mundo por fuera del ámbito científico. Asimismo, permite dirimir las similitudes con la noción de tecnócrata, ya que el experto circula por espacios que superan los límites del Estado, permeando su participación a partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, *think tanks*, sindicatos, entre otros. En definitiva, la *expertise* constituye un conocimiento que reviste utilidad por su aplicabilidad en una multiplicidad de escenarios. Este artículo se centra en esta última dimensión donde el ámbito de implementación de

los saberes disciplinares corresponde a la esfera estatal y donde el propio experto es sujeto a un desplazamiento hacia el mundo de la política.

En sintonía con el párrafo precedente, el cruce entre política y conocimiento aquí propuesto comporta el estudio de los entramados sociales en los cuales dicho vínculo se inscribe. En tanto el *expertise* es concebido como tal porque resulta del reconocimiento por parte de un *alter*, por lo cual es encuadrado como una relación social. Partiendo de dicho diagnóstico es que la dimensión vincular puede ser abordada desde una doble perspectiva complementaria. En primer lugar, la teoría de los lazos débiles (Granovetter, 1973, 1983) que caracteriza estos como vínculos de baja intensidad, carentes de emocionalidad, pero fundamentales en los repertorios de acción y estrategias individuales. Por otra parte, las redes de confianza conceptualizadas como empresas colectivas donde el compromiso de cada integrante hace que la suerte de uno esté atada a la del conjunto (Tilly, 2010). Entonces, los costos de ingreso y de salida se suponen elevados y determinados por la aceptación de una empresa colectiva valorada por sus integrantes. Estas redes son producto de lazos vinculares fuertes y, a su vez, generadoras de capital social en tanto ponen en contacto diversos perfiles de agentes (Pretty, 2003).

El punto de convergencia de ambos fenómenos resulta ser el estudio de las carteras ministeriales. Los estudios primarios pueden ubicarse dentro de las escuelas francesas (Dogan y Campbell, 1957a, 1957b; Gaxie, 1983) y estadounidenses (Wright Mills, 1957; Dahl, 1958), los cuales impactaron en América Latina y dieron lugar a múltiples producciones en esa línea (Ai Camp, 1982; Stabili, 2003; Joignant, 2014). Argentina no ha sido ajena, ya que los análisis se han expandido en los últimos 20 años, particularmente en lo que a conformación de elencos ministeriales refiere (Giorgi, 2014; Rodríguez, 2017). Asimismo, fueron establecidas líneas de investigación abocadas al estudio de las lógicas de reclutamiento y permanencia (Mellado, 2018), el rol de la *expertise* (Heredia, 2015; Giorgi, 2020; Gené, 2023) y las redes asociativas (Losada, 2006; Ges-saghi, 2016; Donatello, 2017). En definitiva, el caso abordado sirve a los fines de comprender particularidades del vínculo entre política y conocimiento en la Argentina reciente, así como dar cuenta de entramados sociales que operan en su acceso, permanencia y salida de la función pública nacional.

### **3. El Foro Agenda Argentina: entre el reclutamiento de expertos y la formulación de políticas**

Meses antes de las elecciones que lo consagraron presidente de la Nación, Alberto Fernández participó de la redacción de un libro titulado “Hablemos de Ideas” (2019) donde no solo definió su plan de gobierno, sino también cómo es que se había elaborado: “Ese otro país, que añoramos y merecemos, debe ser el fruto de un amplio debate de ideas entre todos y todas. Una apuesta por el pensamiento, el intercambio de pareceres, la puesta en marcha de una gran inteligencia colectiva” (p. 9). Queda claro que el Foro Agenda Argentina fungió como usina de

elaboración de una hoja de ruta del que sería su gobierno. Además, renglón seguido explicitó el tipo de perfil mayoritario de aquellos que habían sido convocados: “Tenemos la suerte de contar hoy con una nueva generación intelectual, científica y académica que no solo piensa la política, sino que además tiene la voluntad de practicarla y, lo más significativo, de transformarla” (p. 9). En este punto queda claro el perfil académico al cual se apeló durante todo el proceso de formulación de políticas que abarcó el Foro. Por ello mismo es que no fue sino un espacio de circulación de expertos, es decir, no constituyó una experiencia formativa o de adquisición de conocimientos o títulos; por el contrario, habilitó la puesta en juego de conocimientos expertos apropiados en instancias previas y que dan cuenta de una apreciación particular de la política (Bourdieu, 1981, 1985; Offerlé, 2004; Bué y Desage, 2014).

En lo atinente a la cartera securitaria, y retomando la variedad de perfiles que recalcaron en los equipos técnicos del Frente de Todos<sup>4</sup>, las instituciones que participaron del Foro Agenda Argentina fueron: el Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires; Universidad de San Martín; Universidad Nacional de La Plata; Universidad Nacional de Quilmes; el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Universidad Nacional de Avellaneda; la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular; el Centro de Estudios Legales y Sociales; el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales; el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia; el Observatorio de Política Criminal; y el Observatorio contra la Inseguridad y la Violencia Institucional (Frederic y Villalba, 2019). A partir de dicha enumeración pueden extraerse conclusiones de dos índoles. En primer lugar, queda en claro que no se operó como un centro de adquisición de conocimiento, sino que los agentes convocados portaban una *expertise* previa aprendida en los centros que se mencionaron anteriormente. Por otra parte, se da cuenta de la diversidad de perfiles, ya que de los 70 participantes del foro en el área de seguridad se contaba con militantes, académicos, funcionarios judiciales, integrantes de organizaciones no gubernamentales y especialistas, todos “abocados a consensuar no solo un diagnóstico, sino también las principales líneas políticas que debería atender un futuro gobierno” (Frederic y Villalba, 2019, pp. 122-123). A partir de la última cita queda claro, además, que dicho espacio configuró un campo de política pública (Dubois, 2015; Barrault-Stella, Maillot y Vommaro, 2019; Lorenc Valcarce y Solanas, 2020), donde los lineamientos señalados en su interior constituyeron un subcampo de políticas, que pudieron materializarse en políticas públicas de aplicación efectiva.

Ahora bien, en términos expresados por **E-3**:

Cuando se define la candidatura del Frente de Todos, se dio algo, para mí muy virtuoso, que fueron los equipos del Frente de Todos, los denomi-

<sup>4</sup> Nombre que tuvo la coalición de gobierno entre 2019 y 2023. De raigambre peronista y progresista estuvo compuesta por 15 partidos a nivel nacional y 21 a nivel provincial, entre los que se destacan: el Partido Justicialista encabezado por Alberto Fernández; el Frente Renovador del que fuera ministro de Economía (2023), Sergio Massa; KOLINA de la gobernadora de la Provincia de Santa Cruz (2015-2023) y hermana del expresidente Néstor Kirchner, Alicia Kirchner; entre otros.

nados equipos técnicos [...] ahí se generaron distintas comisiones de trabajo de distintos temas, producción, trabajo, seguridad, bueno, de todo. Fue muy virtuoso, muy interesante y muy nutrido de distintas miradas y distintas cuestiones, distintos espacios también, donde nos encontramos todos los que teníamos de alguna manera, habíamos tenido algo que ver con la seguridad, desde lo teórico, de lo intelectual, de la investigación, desde el compromiso con la tarea de la militancia, desde las universidades también. Ahí armamos un equipito muy sólido en seguridad, que viste que era muy amplio y después se fue achicando. (E-3, comunicación personal, 30 de noviembre de 2022)

La frase anterior, a la vez que termina de complementar la historia de la formación de los equipos técnicos, permite introducir la dimensión vincular al estudio. En efecto, la entrevistada refiere a un conocimiento previo entre aquellos que integraron Agenda Argentina, dando cuenta las sociabilidades comunes que unen a los agentes en un subespacio del campo político. Asimismo, este conocimiento previo asentado en la *expertise* que portan los integrantes es caracterizado como un factor de unidad que dotó de solidez al grupo.

Para reforzar la noción de variabilidad en su conformación es que **E-8** menciona:

En junio se hace lo de Agenda Argentina que Alberto cierra esa actividad. Se conforman los equipos de la UMET, los equipos del Frente de Todos con participación de los distintos espacios de la coalición. Hay gente del Patria, también del PJ de la Capital, del espacio de Victoria Donda; de todos los colores que te puedas imaginar había gente, por lo menos en el de seguridad. (E-8, comunicación personal, 4 de abril de 2024)

Ahora bien, la cita previa evidencia que la diversidad en la conformación refiere a un fenómeno inherente a los gobiernos de coalición. Específicamente, en los sistemas presidencialistas no se cuenta con un mecanismo de institucionalización de las coaliciones de gobierno, por tanto, la designación de cargos de gestión en las carteras ministeriales constituye un fenómeno que dota de estabilidad mediante la presencia multipartidaria en ellos (Linz y Stepan, 1994; Lanzaro, 2001; Alemán y Tsebelis, 2011). No obstante, este último punto no fungió como elemento determinante y único en la selección del personal político, sino que puede afirmarse que el Foro Agenda Argentina tuvo un proceso de reclutamiento a su interior, es decir, aquellos que ingresaron no necesariamente continuaron en una trayectoria de encumbramiento dentro de la función pública durante el gobierno de Alberto Fernández.

Ahondando en la forma de vinculación que permitió el acceso a los equipos técnicos de la UMET, **E-1** refiere:

Fue simplemente que me presenté para ese proyecto donde estaban [Marcelo] Saín y Sabina [Frederic]. Después Sabina me empezó a dirigir mi

tesis doctoral [...] En noviembre de 2019 cuando... unos meses antes habíamos sido parte de los equipos técnicos del Frente de Todos para el armado de la plataforma. Ahí me convocó Sabina “nos estamos juntando para armar una plataforma más o menos sólida en temas de seguridad que pueda ser parte de la campaña”. Fuimos a varios de los encuentros a construir esa especie de plataforma, de propuestas, ese horizonte al que podíamos ir si ganábamos las elecciones. Cuando eso ocurrió, en noviembre más o menos, Sabina me habló de una propuesta posible, no era seguro, era que ella viniera al Ministerio de Seguridad y tenía que traer parte de su equipo porque éramos personas que trabajábamos temas afines, por temas técnicos y por la confianza que uno puede depositar en personas cercanas. [...] Sabina es muy buena para conducir equipos y para construir equipos. Eso me daba mucha tranquilidad de que iba a armar algo que iba a estar bien, que iba a estar interesante, que nos iba a dar la suficiente libertad para poder ponernos creativos. (E-1, comunicación personal, 10 de noviembre de 2021)

En la cita precedente queda reflejada la dimensión de los lazos previos que unen a la subsecretaria para con la futura ministra. Asentado en un vínculo académico previo de larga duración y formativo es que fue posible generar la confianza necesaria para su convocatoria. De igual modo, esta confianza es una relación recíproca que dota a la entrevistada del reconocimiento necesario para ser considerada una experta con conocimientos aplicables en la materia y, en función de ellos, ocupar un cargo político-administrativo en el cual aduce contar con la confianza necesaria para realizar su tarea sin demasiada intermediación. De igual manera, la entrevistada **E-5** menciona la existencia de un vínculo previo con la futura ministra y lo deja asentado de la siguiente manera: “A Sabina [Frederic] la conocía. Había sido jurado de mi tesis. Nos conocíamos de congresos... sobre todo porque ella es la que más abiertamente plantea una sociología de las Fuerzas de Seguridad” (comunicación personal, 14 de septiembre de 2023). Nuevamente el mundo académico hace aparición como el intermediario hacia la convocatoria. También queda establecida una relación jerárquica que sería sostenida durante la propia gestión, esto quiere decir, aquel que es convocado mantiene un escalafón inferior dentro del organigrama ministerial que aquel que lo convocó. Asimismo, puede aducirse la existencia de transición de roles, es decir, donde la conexión inicial refería al rol formativo y donde pueden desempeñar igualmente un papel importante en otro dominio, como es el caso profesional. Diversos autores como Portes y Sensenbrenner (1993) y Li y Piezunka (2020) indican que la modificación de roles únicamente es posible donde existe un vínculo emocional que dota de sentido de pertenencia grupal, este factor es retomado en el último apartado.

Hasta aquí los medios de acceso anteriores corresponden con perfiles técnicos, no obstante, como fue señalado en párrafos preliminares, también existe un grupo con una trayectoria vinculada al mundo de la política. Para adentrarse en este segundo grupo de expertos, **E-2** ilustra:

Durante la campaña de 2019, propuesta por mi agrupación, me tocó coordinar la subcomisión de seguridad de los equipos técnicos del Frente de Todos. Allí la conocí a Sabina Frederic, me reencontré con un montón de compañeros que porque nos gustan estos temas estaban y cuando ella armó su gabinete me propuso que me haga cargo de una subsecretaría [...] Al equipo de Sabina lo conocí acá. El resto sí los conocí por la política o por la campaña. (E-2, comunicación personal, 7 de diciembre de 2021)

A diferencia de la convocatoria realizada a los portadores de un perfil académico, en el caso de las trayectorias políticas, el acceso se produce mediante una selección interna dentro de las agrupaciones políticas. Sobre la selección interna de estas últimas, las palabras de E-4 refuerzan la noción de selección endógena: “Bueno, y nosotros como Sur, El Sur no espera<sup>5</sup>, entramos a partir de esa reunión que tuvimos en febrero de 2019 a este espacio, que rápidamente se dio un nombre y se llamó Agenda Argentina” (comunicación personal, 13 de septiembre de 2023). De igual modo que los académicos, existen espacios comunes por los cuales discurren los políticos y que producen el mutuo conocimiento dentro de los equipos de campaña. Resulta a partir de la propia labor en temas securitarios dentro de la agrupación política que son señalados como tales y, desde ahí, adquieren la categoría de experto. Esto demuestra la existencia de lazos de confianza dentro de los partidos políticos, no así en los comienzos de la convocatoria donde los lazos débiles son generados por la misma coalición dado el desconocimiento de la totalidad de los integrantes del equipo técnico.

Hasta este punto fueron referidos los mecanismos de acceso al Foro Agenda Argentina, no obstante, también tuvieron lugar en su interior lógicas de selección del personal para los más altos cargos de la cartera. Del siguiente modo E-4 hace referencia a dicho proceso:

Entonces cuando íbamos a confrontar políticamente con los referentes políticos, nos decían, “Y, no sé, bueno propongan a alguien, ¿quién va a ser el de ustedes?”. Y nosotros, decíamos, “No, para ministro, no estamos nosotros, tenemos que poner una figura”. Entonces yo le digo: “Y bueno, Sabina”. Entonces, “¿Pero Sabina quiere?”, y le digo, “Sí quiere. Yo tuve una charla con ella, quiere con determinadas condiciones” [...] Entonces nos planteamos un formato y dijimos a Sabina [Frederic] tiene que hablar con [Santiago] Cafiero y tenés que decirle que estás dispuesta y que estamos todos nosotros en este trabajo, este grupo de trabajo. Y así fue. (E-4, comunicación personal, 13 de septiembre de 2023)

Desde la perspectiva de E-8 el proceso resultó del siguiente modo:

Mi nombre, evidentemente, llegó a Cristina [Kirchner]. Cuando Cristina recibe mi nombre y lo ve potable, hablé con Alberto [Fernández], y ahí fui la solución de compromiso entre dos grandes espacios.

5 Agrupación política de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El nombre alude a la zona con mayor índice de pobreza y con menor infraestructura del distrito.

Así llegué al Ministerio de Seguridad con el equipo ese que estaba en los equipos del Frente de Todos. Todos los que estaban ahí, salvo algunos que se fueron a otras áreas, los que eran referentes de los distintos espacios fueron funcionarios. (E-8, comunicación personal, 4 de abril de 2024)

A partir de sendos fragmentos queda en evidencia que frente a la cercanía de la asunción a la presidencia de Alberto Fernández el equipo técnico de seguridad fue solicitado a fin de que proponga un candidato a ministro. Por ello es que se delibera dentro del espacio de la UMET para discrepar sobre la idea de quién podría ser designado, dentro de los considerados referentes o “figuras” del espacio, para pasar a una siguiente instancia de aprobación de los que serían jefes del Poder Ejecutivo. Una vez alcanzado este punto, previa demostración de intención de ocupar el cargo de ministro, ingresa la lógica por la cual el perfil es señalado como de convergencia de los espacios políticos. Retomando lo expuesto referido a coaliciones de gobierno es que puede comprenderse la selección final para los restantes cargos de secretarios y subsecretarios. Efectivamente, estos fueron asignados a los referentes partidarios en aras de institucionalizar el Frente de Todos.

En sintonía con el párrafo anterior, resulta sustantivo mencionar la diferencia entre el reclutamiento durante el gobierno de Alberto Fernández y su inmediato precedente, el de Mauricio Macri (2015-2019) en lo que refiere a la cartera securitaria. Las palabras de la exministra de Seguridad, Patricia Bullrich (2020), al respecto son esclarecedoras:

[...] Mauricio [Macri] se acercó:

—Tengo una buena noticia y una mala para vos. ¿Por cuál querés que empiece?

—Por la mala – le respondí.

—La mala es que no vas a poder ser presidente del bloque de Cambiemos<sup>6</sup> en el Congreso.

La presidencia del bloque era una promesa previa a la campaña que también estaba insinuada con mi primera posición en la lista de candidatos a diputados nacionales por la Ciudad de Buenos Aires.

—La buena no sé si es tan buena. Quiero proponerte que seas ministra de Seguridad o encabeces una agencia para la lucha contra el narcotráfico. Todavía no tenemos decidido qué forma darle, pero el combate contra la droga fue una promesa mía de campaña y me parece que, por tu carácter, firmeza y convicciones, sos la más indicada para esa posición. (p. 16-17).

En este caso no fue puesto a debate quién debía ocupar la dirección del ministerio, sino que fueron los atributos personales, en palabras de ella, los que

<sup>6</sup> Coalición política nacional que estuvo al frente del Poder Ejecutivo en el período 2015-2019. Conformada por partidos de creación reciente como: Propuesta Republicana del expresidente Mauricio Macri y Coalición Cívica ARI fundada por la diputada nacional (1995-2003/2005-2007/2009-2020) Elisa Carrió; así como partidos históricos como fue el caso de la Unión Cívica Radical. Luego de 2019 dio paso a la coalición Juntos por el Cambio que perdió las elecciones presidenciales de ese año.

determinaron su designación como ministra de Seguridad. Este otorgamiento directo por parte del jefe del Poder Ejecutivo contrasta con la selección de cargos de secretario y subsecretario, donde los *think tanks* fungieron como espacios de reclutamiento, pero centrados en las credenciales técnicas y administrativas previas obtenidas en experiencias laborales vinculadas al mundo privado en lo que constituyó una lógica de *managers* (Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015; Vommaro, 2017). En este punto el conocimiento previo no operó como un elemento determinante en el acceso (Basewicz Rojana, 2024). Por el contrario, ello revela una faceta diferencial de los *think tanks* en tanto espacio de socialización para la extrapolación del *ethos* empresarial hacia la función pública; no así como un productor de propuestas de políticas públicas. Esto mismo queda claro con la indeterminación de Mauricio Macri de sostener la estructura estatal o la creación de una organización abocada a la lucha contra el narcotráfico.

Recuperando el Foro Agenda Argentina, un último punto por destacar es que los perfiles diferenciados que compusieron los equipos técnicos del área de seguridad suponen la existencia de representaciones divergentes del mundo. Sin embargo, el espacio para el que fueron convocados entre sus objetivos planteaba la formulación de políticas públicas elaboradas de manera conjunta. Este punto es referido en las 8 principales líneas de trabajo que debería desarrollar una futura gestión, a saber: la producción de datos válidos sobre crímenes; el diseño de una política integral para abordar el fenómeno del narcotráfico; la profesionalización de los cuerpos policiales; la revisión de la arquitectura institucional abocada a la investigación criminal; la implementación de una policía de proximidad; el desarrollo de un programa de fortalecimiento de la gestión local de la seguridad; la atención de la sobrepoblación carcelaria y sus condiciones; y la mejora de las condiciones laborales de los agentes de las fuerzas (Frederic y Villalba, 2019, p.124-126). Estos puntos dan cuenta de que efectivamente los integrantes del foro eran expertos, ya que se incorpora la dimensión de la aplicabilidad de sus conocimientos a problemáticas situadas y en aras de encontrar soluciones plausibles de desarrollo. Como lo expresa E-8: “Nosotros quedamos un grupo bastante compacto de muchos acuerdos y fue bueno. Cuando llegamos a la gestión en seguridad éramos de los pocos ministerios que tenía un camino recorrido, que había un grupo consolidado, que se entendía, con acuerdos” (comunicación personal, 4 de abril de 2024). En definitiva, el Foro Agenda Argentina no sólo fungió como un espacio de conformación de redes expertas y de acceso a los altos estratos de la función pública nacional, sino también como ámbito de formulación de políticas públicas mediando la puesta en común de las diversas representaciones sobre la seguridad que acarreaban los diversos agentes.

### 3.1 Puertas de acceso laterales

En el apartado anterior fue demostrado cómo el Foro Agenda Argentina configuró un espacio privilegiado de acceso a la función pública nacional, en particular el Ministerio de Seguridad de la Nación. Más aún, puede afirmarse que fue un

ámbito de selección de personal político-administrativo si se tiene en cuenta que otras carteras fueron ocupadas por sus participantes, tales como: el Ministerio de Desarrollo Productivo, el Ministerio de Turismo y Deporte, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad (Ámbito Financiero, 2019 13 de septiembre; 2020 5 de agosto). Ahora bien, continuando con el Foro, dicha actividad operó en los meses previos a la investidura presidencial y, además, no constituyó la única forma de ingreso de cuadros político-administrativos. Por el contrario, operaron reclutamientos lejanos a las actividades de la UMET tal como relata E-7, una vez que el entrevistador preguntó si participó de Agenda Argentina o de grupos técnicos:

En la previa no. En ese momento, durante el anterior gobierno yo fui secretario legal y técnico de la defensoría del pueblo de la Provincia de Buenos Aires. Durante ese tiempo yo estuve ahí. No participé de Agenda Argentina, ni participé de la previa en la formación del gabinete del ministerio. Yo en el organigrama entro a instancias del entonces jefe de gabinete del actual gobierno. Yo entiendo que entro en el esquema a propuesta de él porque me consta. (E-7, comunicación personal, 26 de septiembre de 2023)

De una manera similar consta para E-6:

Yo soy de Reconquista, provincia de Santa Fe, y tengo 43 años de militancia política. En Reconquista he sido funcionario de 5 intendentes de manera alternada y de 3 gobernadores. En el 2019 cuando gana la gobernación Omar Perotti me convoca para que sea secretario de protección civil de la provincia de Santa Fe [...] Después de 9 meses como secretario de protección civil fui convocado. Entiendo que Sabina Frederic me convocó por antecedentes. La política era que sea alguien del interior. Yo tengo la ventaja de que conozco mucho el país. (E-6, comunicación personal, 22 de septiembre de 2023)

Los fragmentos anteriores demuestran la existencia de un reclutamiento durante el curso mismo de la gestión de Sabina Frederic, a la vez que refuerza la noción de un acercamiento mediante lazos de confianza que en sendos casos se asientan en la trayectoria política y como funcionario público de los agentes entrevistados. De igual manera, comprueba que los perfiles tomados en cuenta para el desempeño de funciones político-administrativas recayeron sobre expertos, como es el caso de un portador de saberes especializados producto del continuo ejercicio de la profesión de funcionario público. No obstante, lo que permite comprobar es la existencia de otras formas de reclutamiento personalizado en la figura de la ministra y del por entonces jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, ello refiere a un vínculo directo de confianza en el nombramiento sin pasar por instancia evaluativa o proceso de selección.

#### 4. Alteraciones en el gabinete y salida de funcionarios

Las conformaciones de gabinetes no tienen una composición inmanente a lo largo del período presidencial. Por el contrario, las lógicas iniciales tienden a la variación por una multiplicidad de motivos, entre los cuales pueden mencionarse la adaptación a *shocks* en cualquiera de las esferas de gobierno, así como el relanzamiento del mandato. En definitiva, las salidas de los cuadros político-administrativos constituyen un recurso estratégico del sistema presidencialista (Martínez-Gallardo, 2014). En lo que respecta al caso argentino, los recambios ministeriales tienden a la conformación de gabinetes donde prime la cerrazón sobre las políticas del jefe del Ejecutivo, por lo que se evita la ampliación de la coalición de gobierno. Este fenómeno es señalado como de frecuente aparición con posterioridad a las derrotas en comicios de medio término (Camerlo, 2013; Pomares, Leiras, Page, Zárate y Abdala, 2014). En efecto, el 16 de septiembre de 2021 tuvo lugar una modificación general del gabinete de ministros que implicó la salida de 6 de ellos. Sobre este momento, al preguntar las razones, E-8 refiere:

Fue PASO, la derrota de las PASO. Ahí empiezan a aparecer renuncias del lado de la coalición más kirchnerista [...] Era una presión para que Alberto cambie de gabinete. En el recambio, de los ministros que renuncian del lado kirchnerista sólo lo sacan a Salvarezza. Después salimos: ministro de Agricultura Bastera, ministro de Educación Trotta, Canciller Solá, jefe de Gabinete Cafiero, yo y el ministro de Ciencia, Salvarezza. Nos vamos porque la interpretación de la derrota es la que hubo, primó la de Cristina, y Alberto resistió poco y accedió a la presión. (E-8, comunicación personal, 4 de abril de 2024)

En términos de E-4: “(...) nuestra salida se dio en el marco de una reforma del plantel general” (comunicación personal, 13 de septiembre de 2023). En efecto, el 12 de septiembre de 2021 tuvieron lugar las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO), las cuales arrojaron una pérdida de 16% del caudal electoral del Frente de Todos respecto a las elecciones presidenciales de 2019 (La Nación, 2021 13 de septiembre). Los entrevistados refieren a este hecho como el detonante de un recambio generalizado del gabinete ministerial y, aún más, refuerzan la noción de cerrazón al afirmar la ida mayoritaria de un sector de la coalición. No obstante, el corrimiento de los ministros, también implica movimientos en la estructura. Un ejemplo de ello lo constituye E-5 quien: “El día que cambian a Sabina [Frederic] como ministra yo digo que no continuó ni un día más. De hecho, agarré las cosas y me fui a mi casa” (comunicación personal, 14 de septiembre de 2023). Vale mencionar que E-5 presentaba una dimensión vincular fuerte o de confianza con la ministra y ello había posibilitado su participación en los equipos técnicos de la UMET. En función de dicha vinculación es que responde a la renuncia de la ministra con la suya propia. Lo cierto, es que su reconfiguración en la trayectoria laboral, una vez producida su

salida, acompaña el derrotero profesional de la exministra, ya que pasa a ser funcionaria de Cascos Blancos, organización donde recalca tras su salida quien fuera cabeza del Ministerio de Seguridad.

Una situación análoga relata E-7: “Después de que se van Sabina [Frederic] y Eduardo [Villalba] yo me quedé unos meses y después entendía que había concluido mi etapa en el Ministerio de Seguridad y a los 2 años exactos, el 10 de diciembre de 2021, renuncié” (comunicación personal, 26 de septiembre de 2023). Si bien, en este caso la renuncia no se produce con efecto inmediato, el agente demuestra que, tras el recambio de ministro, la experiencia por la cual había recalado en la gestión estatal estaba agotada. Sobre esto último profundiza al mencionar:

Eso sí se lo reconozco a Sabina y después lo tomé, porque uno trata de aprender e incorporar cuestiones que son positivas: el respeto y la confianza. Dos cuestiones que fueron fundamentales, el respeto y la confianza que fueron un *modus operandi* entre comillas de Sabina para con el equipo. [...] Interactuábamos mucho, pero teníamos ese marco de respeto y de confianza que generaba una gran tranquilidad a la hora de laburar y eso hizo que se generen vínculos personales.

Vale recordar que E-7 fue uno de los agentes que accedió mediante una puerta lateral, su trabajo inmediato anterior con el que fuera Jefe de Gabinete durante la gestión de Fernández en el primer período de ella. Ello infiere que los lazos previos eran débiles dado su desconocimiento con el resto de la planta de funcionarios. No obstante, la labor continua por espacio de 2 años llevó a que los lazos muten hacia la confianza, tanto en el trato personal como en el marco de libertad que le era otorgado en términos laborales. En función de las declaraciones recabadas a lo largo del escrito es que pueden apreciarse los factores que incidieron en el viraje de un lazo débil a uno fuerte, a saber: tiempo dedicado a la relación, profundidad del vínculo (Marsden y Campbell, 1984), así como sentido de compromiso a servir al otro y cercanía emocional (Krackhardt, 2003).

En definitiva, y continuando con las digresiones referidas a las salidas de funcionarios, fue el lazo de confianza aquello que operó como factor determinante. Esta última apreciación alcanza poder analítico en tanto se observa que de la totalidad de 14 agentes político-administrativos que ingresaron al ministerio durante la gestión de Sabina Frederic, 12 renunciaron a sus cargos una vez producida su salida (Boletín Oficial, 21/09/2021, 14/10/2021, 26/10/2021). Por último, vale señalar que la existencia de 2 casos que no han renunciado indica que los lazos de confianza son un factor gravitante mas no es unívoca la reconversión de los lazos, por ende, no se procura una visión sobredeterminista de la conducta de los agentes de forma alguna (Granovetter, 1985; Centola, Willer y Macy, 2005).

## 5. Reflexiones finales

A lo largo del presente artículo se procuró abordar la conformación de un ámbito político abocado a la formulación de políticas públicas para ser presentadas como plataforma de campaña de Alberto Fernández a la Presidencia de la Nación, como lo fue el Foro Agenda Argentina. Dentro de dicho espacio se prestó atención a los equipos técnicos dedicados al área de seguridad. A partir de ello, es que esta investigación se centró en las lógicas de reclutamiento y salida existentes, lo cual indicó, subsidiariamente, los tipos de perfiles de los agentes. Ello fue realizado desde la perspectiva que valoriza la *expertise* de dichos cuadros, a partir de la noción de que poseen un saber adquirido que es apreciado por el conjunto de los participantes y que tiene capacidad de aplicación. En lo referente al funcionamiento del *think tank*, pudo constatarse la diferencia con aquellos operantes en el período presidencial previo, ya que las sociabilidades y las credenciales fueron puestas en juego; no así las representaciones comunes de la política en calidad de mundo gerencial e imposición de un *ethos* empresarial a los integrantes.

En función de los interrogantes presentados es que se constató la existencia de perfiles asociados al mundo académico universitario y el de la militancia político-partidaria. Ambos ámbitos constituyeron espacios de socialización y de adquisición de *expertise*, para el primero de los casos mediante la incorporación de conocimiento teórico, mientras que en lo referente a los políticos esto fue gracias al ejercicio de cargos vinculados con el tópico de seguridad. Por lo que se ha constatado otro elemento distintivo de los expertos como es la posibilidad de desplazamiento entre diversos campos, en el caso analizado, hacia la esfera política.

Como resultado de sucesivos lazos vinculares fuertes, se conformó una red de confianza dentro del Ministerio de Seguridad. Esta supuso un costo de ingreso, donde el capital determinante de pertenencia fue la *expertise*. La existencia de una red de confianza también explica la salida de funcionarios luego de las elecciones de 2021, ya que una característica de ella es que la suerte de los integrantes está determinada por el devenir de su conjunto, donde realizaron una apuesta por una empresa colectiva plasmada en la propuesta de gobierno y que el funcionamiento del sistema presidencialista puso un coto. De esta manera puede descartarse la hipótesis que supone la existencia de carrerismo político dado el sostenimiento de la dimensión vincular a nivel laboral en cargos de menor jerarquía estatal.

Análogamente, fue posible indagar las representaciones que los agentes político-administrativos poseían sobre las políticas públicas de seguridad y los ejes a ser abordados durante el período presidencial. Esto fue mediante el estudio del libro “Hablemos de Ideas”, en tanto bien simbólico producido por los integrantes del Foro Agenda Argentina y que porta una representación que los mismos poseen de la política.

En definitiva, el presente escrito procuró contribuir al estudio de los agentes estatales, las formas de acceso y salida de la función pública, en donde se corroboró la hipótesis de existencia de ámbitos privilegiados y laterales de reclutamiento; y las representaciones que portan en calidad de expertos y que dotan de

performatividad la administración pública. Además, permite abrir el abanico a un conjunto inexplorado de interrogantes, tales como los perfiles y trayectorias de aquellos que no fueron encumbrados en los cargos aquí estudiados, cómo fueron implementadas las decisiones políticas de los agentes y su conversión en política pública, cuál fue el derrotero de la red de confianza constituida, entre otros. Todo ello aplicado a un ámbito de problematización sostenida en el tiempo como es la seguridad pública en la Argentina reciente.

## Bibliografía

- Ai Camp, R. (1982). Family Relationships in Mexican Politics: a Preliminary View. *The Journal of Politics*, 44 (3), 848-862.
- Alemán, E. y Tsebelis, G. (2011). Political Parties and Government Coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin Americas*, 3 (1), 3-28.
- Barrault-Stella, L., Mailet, A., y Vommaro, G. (2019). Étudier les transformations de l'action publique en Amérique latine. De terrains 'exotiques' à la fécondité conceptuelle d'enquêtes situées. *Gouvernement et Action Publique*, 1 (8), 9-34.
- Basewicz Rojana, I. F. (2024). Lógicas de reclutamiento de los altos cuadros estatales argentinos. Ministro, secretarios y subsecretarios del ministerio de seguridad de la Nación durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019). *RIHUMSO*, 1, 197-220.
- Best, H. y Cotta, M. (2000). Elite Transformation and Modes of Representation since the Mid-Nineteenth Century. En: Best, H. y Cotta, M. (eds.). *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000*. Oxford University Press.
- Bourdieu, P. (1981). La representation. Éléments pour une théorie du champ politique. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, (36-37), 3-24.
- Bourdieu, P. (1985). ¿Qué significa hablar? *Economía de los intercambios lingüísticos*. Akal.
- Bué, N. y Desage, F. (2009). Le «monde réel» des coalitions. L'étude des alliances partisans de gouvernement à la croisée des méthodes. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 22 (88), 7-37.
- Bullrich, P. (2020). *Guerra sin cuartel. Terminar con la inseguridad en Argentina*. Sudamericana.
- Camerlo, M. (2013). Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino. *América Latina Hoy*, 64, 119-142.
- Camou, A. (2006). El saber detrás del trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001). En: Garcé, A. y Uña, G. (coords.). *Think Tanks y Políticas Públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Prometeo.
- Centeno, M. A. y Silva, P. (1998). *The politics of expertise in Latin America*. St. Martin's Press.
- Centola, D.; Willer, R. y Macy, M. (2005). The emperor's dilemma: a computational model of self-enforcing norms. *American Journal of Sociology*, 110 (4), 1009-1040.
- Dahl, R. (1958). *Who governs? Democracy and power in an American City*. Yale University Press.
- Dogan, M. y Campbell, P. (1957a). Le personnel ministériel en France et en Grande-Bretagne (1945-1957). *Revue Française de Science Politique*, 7 (2), 313-345.
- Dogan, M. y Campbell, P. (1957b). Le personnel ministériel en France et en Grande-Bretagne (1945-1957) (fin). *Revue Française de Science Politique*, 7 (4), 793-824.
- Donatello, L. M. (2017). La política como intermediación. La trayectoria estatal de Gustavo Caraballo entre 1958 y 1975 dentro de la Presidencia de la Nación. *Estudios Sociales del Estado*, 3, 94-119.
- Dubois, V. (2015). The fields of public policy. En Hilgers, M y Mangez, E. (eds.). *Bourdieu's theory of social fields. Concepts and applications* (pp. 197-218). Routledge.
- Fernández, A. (2019). Prólogo. El país que merecemos lo construimos debatiendo ideas. En: Caferio, S.; Sosa, N. y Gómez Miranda, C. (comps.). *Hablemos de ideas. Una nueva generación piensa cómo gobernar una Argentina que cambió* (pp. 9-11). Siglo XXI.
- Frederic, S. y Villalba, E. (2019). Seguridad para todos. En: Caferio, S.; Sosa, N. y Gómez Miranda, C. (comps.). *Hablemos de ideas. Una nueva generación piensa cómo gobernar una Argentina que cambió* (pp. 119-126). Siglo XXI.
- Garcé, A. y Uña, G. (2006). *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales*. Prometeo.
- Gaxie, D. (1983). Les facteurs sociaux de la carrière gouvernementale sous la Cinquième République de 1959 à 1981. *Revue française de sociologie*, 24, 441-465.
- Gené, M. (2023). El gabinete y sus elencos. Expertise, destrezas políticas y anclajes sociales en los ministerios argentinos (1983-2019). *Trabajo y Sociedad*, XXIV (40), 149-167.
- Gessaghi, V. (2016). *La educación de la clase alta argentina. Entre la herencia y el mérito*. Siglo XXI.
- Giorgi, G. (2014). Ministros y ministerios de la Nación: Un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011). *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad del Pacífico*, XLI (74), 103-139.
- Giorgi, G. (2020). El expertise como recurso político. Credenciales, redes y alta gestión estatal en Desarrollo Social de la Nación en las décadas de 1990 y 2000. *Trabajo y Sociedad*, XXI (34), 23-47.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78 (6), 1360-1380.
- Granovetter, M. (1983). The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. *Sociological Theory*, 1, 201-233.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: the problema of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91 (3), 481-510.

- Heredia, M. (2015). *Cuando los economistas alcanzaron el poder (o cómo se gestó la confianza en los expertos)*. Siglo XXI.
- Joignant, A. (2012). La raison d'État. Usages politiques du savoir et gouvernement « scientifique » des technopols au Chili (1990-1994). *Revue Internationale de Politique Comparée*, 19 (3), 89-125.
- Joignant, A. (2014). El capital político familiar: ventajas de parentela y concentraciones de mercado en las elecciones generales chilenas de 2013. *Política. Revista de Ciencia Política*, 52 (2), 13-48.
- Krackhardt, D. (2003). Constraints on the interactive organization as an ideal type. En Cross, R, Parker, A. y Sasson, L. (eds.) *Networks in the Knowledge Economy* (pp. 324-335). Oxford University Press.
- Lanzaro, J. (2001). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. CLACSO.
- Levitsky, S. (2005). *Transformación del Justicialismo: Del Partido Sindical al Partido Clientelista*. Siglo XXI.
- Li, J. B. y Piezunka, H. (2020). The uniplex third: enabling single-domain role transitions in multiplex relationships. *Administrative Science Quarterly*, 65 (2), 314-358.
- Linz, J. y Stepan, A. (1994). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe*. Johns Hopkins.
- Lorenc Valcarce, F. (1998). *La crisis de la política en la Argentina*. Ediciones de la Flor.
- Lorenc Valcarce, F. y Solanas, F. (2020). Políticas sectoriales y burocracias especializadas. Diplomáticos y militares en la política exterior y la política de defensa en la Argentina del siglo XXI. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 12 (16), 29-53.
- Losada, L. (2006). Sociabilidad, distinción y alta sociedad en Buenos Aires: Los clubes sociales de la elite porteña (1880-1930). *Desarrollo Económico*, 45 (180), 547-572.
- Marsden, P. y Campbell, K. E. (1984). Measuring tie strength. *Social Forces*, 63 (2), 482-501.
- Martinez-Gallardo, C. (2014). Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability. *Journal of Politics in Latin America*, 6 (2), 3-38.
- Mellado, M. V. (2018). Las élites políticas en el espejo: perfiles socio profesionales de los elencos dirigentes argentinos (1983-1999). *Revista Sociología e Política*, 26 (66), 79-100.
- Merton, R. K. (1945). Role of the Intellectual in Public Bureaucracy. *Social Forces*, 23 (4), 405-415.
- Morresi, S. y Vommaro, G. (2012). Introducción. Los expertos como dominio de estudio socio-político. En S. Morresi y G. Vommaro (comp.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina* (pp. 9-38). Prometeo.
- Offerlé, M. (2004). *Los partidos políticos*. LOM.
- Pomares, J., Leiras, M., Page, M., Zárate, S., y Abdala, B. (2014). Los caballeros de la mesa chica. La lógica de designación de los gabinetes desde 1983. *Documento de Políticas Públicas CIPPEC*, 139.
- Portes, A. y Sensenbrenner, J. (1993). Embeddedness and immigration: notes on the social determinants of economic action. *American Journal of Sociology*, 98 (6), 1320-1350.
- Pretty, J. (2003). Social Capital and the Collective Management of Resources. *Science*, 302, 1912-1914.
- Rodríguez, L. G. (2017). Los ministros de educación en Argentina (1854-2015): análisis de los perfiles profesionales de las elites políticas. *História da Educação*, 21 (52), 397-417.
- Stabili, M. R. (2003). *El sentimiento aristocrático. Elites chilenas frente al espejo (1860-1960)*. Editorial Andrés Bello.
- Thompson, A. (1994). *"Think Tanks" en la Argentina. Conocimiento, instituciones y política*. CEDES.
- Tilly, C. (2010). *Confianza y gobierno*. Amorrortu.
- Vommaro, G.; Morresi, S. y Bellotti, A. (2015). *Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Planeta.
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Siglo XXI.
- Weber, M. (1922). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Wright Mills, C. (1957). *La élite del poder*. Fondo de Cultura Económica.

## Fuentes

Boletín Oficial de la República Argentina 21/09/2021.

Boletín Oficial de la República Argentina 14/10/2021.

Boletín Oficial de la República Argentina 26/10/2021.

Ámbito Financiero. (2019, 13 de diciembre). Agenda Argentina lanza libro con prólogo de Alberto Fernández: "El debate de ideas debe ser nuestro método de trabajo". *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/politica/agenda-argentina/lanza-libro-prologo-alberto-fernandez-el-debate-ideas-debe-ser-nuestro-metodo-trabajo-n5071063>

Ámbito Financiero. (2020, 5 de agosto). Agenda Argentina lanza un foro virtual para debatir una salida a la pandemia con más igualdad. *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/politica/agenda-argentina/lanza-un-foro-virtual-debatir-una-salida-la-pandemiacon-mas-igualdad-n5122638>.

La Nación. (2021, 13 de septiembre). Elecciones: quién ganó las PASO 2021. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/resultados-en-vivo-como-van-las-elecciones-2021-en-la-argentina-nid12092021/>.

Moreno, M. (2019, 24 de noviembre). Cómo funciona la UMET, un semillero de cuadros técnicos para el futuro gobierno. *Clarín*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/como-funciona-umet-semillero-cuadros-tecnicos-futuro-nid2308970/>.

# Participación social de los Centros de Día para personas mayores en la Ciudad de Buenos Aires: Los efectos de la pandemia y pos pandemia

Recibido: 03/07/2024

Aceptado: 30/12/2024

## Social participation in Day Care Centers for Older People in the City of Buenos Aires: The Pandemic and Post-pandemic Effects

### Liliana Findling

ORCID: 0000-0002-4162-9249  
findling.liliana@gmail.com  
Investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales-UBA

### Estefanía Cirino

ORCID: 0000-0003-3501-1722  
cirino.estefania@gmail.com  
Profesora en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA).  
Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) con sede en Instituto de Investigaciones Gino Germani.

### Resumen

El Programa Centros de Día para personas mayores, dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, retomó su funcionamiento en 2022 tras el fin del Aislamiento Social y Preventivo (ASPO) a raíz del COVID-19. En la reapertura, se redujeron algunas prestaciones, lo que provocó ciertas barreras de acceso para sus asistentes. La Ciudad de Buenos Aires es la jurisdicción más envejecida de Argentina, con un 22 % de personas de 60 años y más. En un contexto de alta inflación y crecimiento de la pobreza en Argentina, la Ciudad de Buenos Aires presenta un menor índice de necesidades básicas, pero está atravesada por severas desigualdades, especialmente en la zona sur de la Ciudad, que se caracteriza por un alto porcentaje de pobreza multidimensional. El objetivo del artículo es conocer las opiniones de personas mayores que asisten a los Centros de Día sobre varios aspectos: la participación social, el aislamiento social impuesto por el gobierno y el uso de las tecnologías digitales. A partir de un diseño exploratorio y cualitativo, se realizaron 17 entrevistas en profundidad en noviembre y diciembre de 2023 a personas mayores de 60 años de ambos sexos en dos Centros ubicados en la zona sur de la Ciudad.

**Palabras clave:** envejecimiento - participación social – pos pandemia – tecnologías digitales - percepción de salud.

### Abstract

The Day Care Centers Program for older people, which depends on the Government of Buenos Aires City, resumed their functions in 2022 after the end of the social isolation due to the COVID-19 pandemic. In the reopening, some services were reduced, causing certain barriers to access for its attendees. Buenos Aires City is the most aged district in Argentina, with

22% of people aged 60 and over. In a context of high inflation and poverty growth in Argentina, this City has a lower rate of unmet needs, but it is crossed by severe inequalities, especially in the southern area, which is characterized by a high percentage of multidimensional poverty. The aim of this article is to find out opinions of older people attending the Day Care Centers on social participation, the social isolation imposed by the government, and the use of digital technologies. Based on an exploratory and qualitative design, 17 in-depth interviews were conducted during November and December 2023 with people over 60 years, of both sexes in two Day Care Centers in the southern area of the City.

**Key Words:** Ageing - Social Participation – Post-Pandemic effects – Digital Technologies - Health status perception

## 1. Introducción

Argentina se compone por 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires. El país tiene un régimen presidencial y un sistema representativo, republicano y federal. La población alcanza los 46 millones de personas y, entre ellos, un 17 % posee 60 años y más. Este porcentaje de envejecimiento se profundiza en la región central del país.

La situación socioeconómica de Argentina está marcada por el deterioro de las condiciones de vida de la población y por fuertes desigualdades sociales. Argentina atraviesa inequidades socioeconómicas: elevada deuda externa e inflación, altos niveles de pobreza e indigencia, desempleo y fuerte informalidad laboral. Además, existe un hecho demográfico que se viene consolidando en el país y muestra un crecimiento sostenido del envejecimiento desde 1970, como consecuencia del aumento de la expectativa de vida.

Entre 2014 y 2022 la fecundidad descendió 36 %: en 2001 se estimaba 2,1 hijos por mujer, mientras que en 2022 esta variable se retrotrajo a 1,4 (Amadasi et al., 2024). Asimismo, en la Ciudad de Buenos Aires, la Tasa Global de Fecundidad en 2022 era de 1,1 hijos por mujeres (IDECBA, 2022).

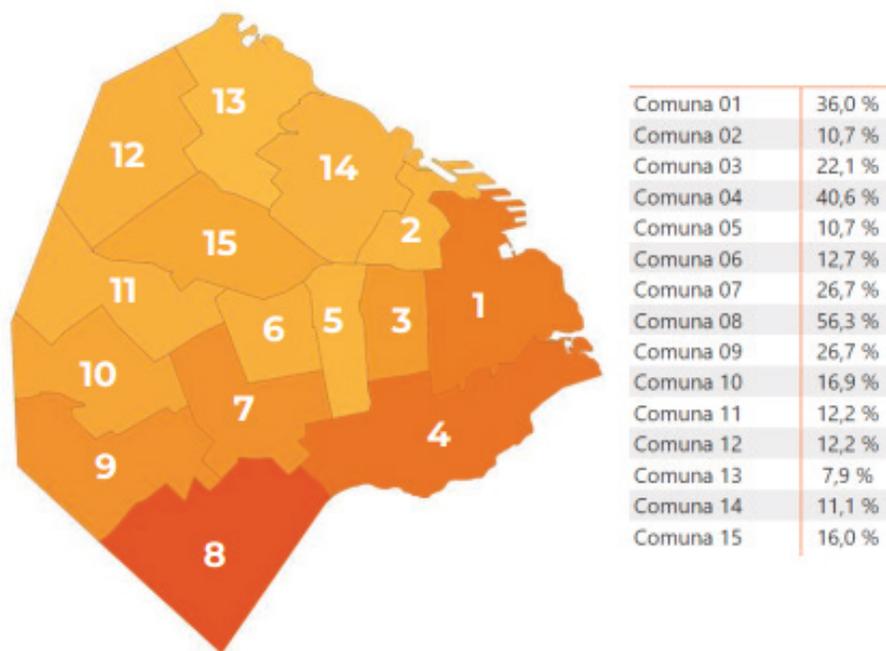
Si bien el país presenta un alto porcentaje de cobertura previsional (92 %) debido al beneficio de las moratorias, existen profundas desigualdades en la percepción del haber: un 75 % de las personas accede a una jubilación o pensión mínima que hoy ronda en 210 dólares incluyendo un bono (de 54 USD) que no es remunerativo<sup>1</sup>. La mayoría de los beneficiarios son mujeres que tienen menores ingresos en comparación con los varones (casi dos tercios) (Help Age, 2024). Los niveles de informalidad en el mercado de trabajo argentino limitan la posibilidad de acceder a una jubilación plena.

<sup>1</sup> Para proteger a los que menos ganan se otorgaron bonos compensatorios, perjudicando la dinámica del poder adquisitivo de todo el resto. Cada vez es más difícil el reordenamiento, dado que su costo fiscal potencial se hace más elevado. (IARAF, 2024) <https://ucema.edu.ar/cea/perspectivas-032024>

Esta situación implica profundos cambios en la calidad de vida de las personas mayores, de las familias que las cuidan y requiere decisiones institucionales y políticas gubernamentales. En promedio, las mujeres viven seis años más que los hombres. La sobremortalidad masculina hace que cada vez más mujeres vivan solas en hogares unipersonales. Y tienen menos recursos económicos en comparación con los varones.

La Ciudad de Buenos Aires es la jurisdicción más envejecida de Argentina, con un 22,6 % de personas de 60 años o más (INDEC, 2024). En comparación a otras provincias del país posee un menor índice de pobreza e indigencia, pero presenta heterogeneidades. Para el primer semestre de 2024, la cantidad de personas en situación de pobreza en la CABA alcanzaba al 23 %, mientras que a nivel nacional esta cifra era del 53 % (INDEC, 2024)

**Gráfico 1.** Incidencia (en %) de la población en situación de pobreza según comuna en CABA. 2021



**Fuente:** Monitor de indicadores de desarrollo humano con base en la Encuesta Anual de Hogares (EAH) (DGEyC) (Go Observatorio Desarrollo Humano, 2022).

La pobreza, en la CABA, afecta de manera diferencial según el grupo social y la localización territorial. Los más afectados son los niños y adolescentes. En

el caso de las comunas<sup>2</sup>, para el año 2021<sup>3</sup> los valores de pobreza más elevados se concentran en el sur de la Ciudad y las personas debajo de la línea de pobreza se encuentran entre el 30 y el 56 %. Las comunas ubicadas en el centro de la Ciudad tienen índices más bajos que las anteriores, pero más elevados que las comunas que se encuentran en el norte de la Ciudad (Observatorio de Desarrollo Humano, 2022). Si bien estos datos no están desagregados por quintiles de edad, la zona norte se caracteriza por poseer niveles socioeconómicos más altos y la zona sur, más bajos. Así puede trazarse una línea entre el sur y el norte que determina, inevitablemente, la vida de las personas mayores.

Para comprender conceptualmente el proceso de envejecimiento, no es posible definir la vejez de una única forma. La clasificación en términos cronológicos por edad (mayor de 60 o 65 años) etiqueta a una persona en la etapa de la vida que suele denominarse vejez. Sin embargo, hay que diferenciar entre “envejecimiento como proceso” y “proceso de envejecimiento”; mientras el primero refiere al ciclo de la vida por el que transcurren todas las personas (específicamente en la actualidad que la esperanza de vida ha aumentado y continúa creciendo), el segundo no puede comprenderse si no es atravesado por múltiples dimensiones de carácter particular/micro (formas de vida) como general/macro (contexto socioeconómico y cultural). No hay un punto de inflexión en la vida que implique el paso a la vejez (alejándose de la definición cronológica) ni tampoco hay una sola vejez o una vejez homogénea (Aimar et al, 2009). La vejez es múltiple, por lo que se puede referir a “vejezes” (Bazo, 1992; Tamer, 2008), y no está dada, sino que se encuentra en constante construcción en diferentes momentos que circulan las sociedades (Bourdieu, 1997). La homogeneización de la vejez es un recurso de las sociedades postindustriales que estigmatiza a las personas por quedar fuera del espacio productivo. Esta etapa del “final de la vida”, está relacionada a una serie de procesos biológicos y psicológicos, pero también está atravesada por las culturas, por las particularidades y las normativas que cada sociedad, en un momento dado, le otorga a ese proceso (Iacub, 2024).

Asimismo, los análisis demográficos establecen que una de las características del proceso de envejecimiento es la feminización. A medida que aumenta la edad, los índices de feminidad demuestran que las mujeres viven más que los varones. Sin embargo, este proceso no puede reducirse a cuestiones meramente cuantitativas. La feminización de las vejezes está atravesada por diversas dimensiones: efectos sociales, roles de género, autocuidado de la salud, autopercepción de la vejez, acceso a la jubilación, entre otras. Estas dimensiones fueron

2 Las comunas son unidades político-administrativas en las que se divide la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Son en total 15 (quince) y cada una contiene diferentes barrios: Comuna 1 - Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Monserrat y Constitución; Comuna 2 - Recoleta; Comuna 3 - San Cristóbal y Balvanera; Comuna 4 - La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya; Comuna 5 - Almagro y Boedo; Comuna 6 - Caballito; Comuna 7 - Flores y Parque Chacabuco; Comuna 8 - Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano; Comuna 9 - Parque Avellaneda, Liniers y Mataderos; Comuna 10 - Villa Real, Monte Castro, Versalles, Floresta, Vélez Sársfield y Villa Luro; Comuna 11 - Villa Gral. Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque y Villa Santa Rita; Comuna 12 - Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón; Comuna 13 - Belgrano, Núñez y Colegiales; Comuna 14 - Palermo; Comuna 15 - Chacarita, Villa Crespo, Paternal, Villa Ortúzar, Agronomía y Parque Chas.

3 Los datos del año 2021 son los últimos disponibles en relación a las comunas de la CABA.

tardíamente consideradas en los análisis de la sociología de la vejez ya que los aportes de la sociología del género se incorporaron a partir de los años noventa (Tobío, Alcañiz Moscardó y Martín Palomo, 2021). Actualmente los enfoques integrales buscan incorporar el género a la edad para comprender la complejidad del fenómeno desde diferentes aristas.

Una perspectiva clásica de análisis de la vejez es la que refiere a visiones biologicistas, en ese sentido, es común que se hable de autonomía o independencia en contraposición a la dependencia que poseen algunas personas mayores cuando necesitan cuidados. Sin embargo, desde otras miradas sociales, y más críticas, se pretende dar cuenta de la existencia de la interdependencia (Elias, 1997; Martín Palomo, 2009). No puede comprenderse al ser humano si no es en relación con los otros, es decir, en una construcción relacional.

En ese construir con otros es que aparece el concepto de participación como una dimensión teórica-práctica potente para el análisis de las políticas públicas y sociales orientadas a las vejeces y al envejecimiento como proceso. La participación puede entenderse desde dos miradas: a) toma de decisiones sobre aspectos que afectan directamente a los individuos dentro de un espacio institucional; o b) construcción de redes personales y comunitarias no estructuradas (Guzmán, Huenchuan y Montes de Oca, 2003; Imsero, 2008). Desde la segunda perspectiva, la participación social comprende tres dimensiones: vecindario (actividades barriales), asociaciones de la sociedad civil (instituciones), amistad (fuera del hogar) (Mc Donald, 1996).

Las prácticas a partir de la participación social tienen su correlato histórico en la región latinoamericana. Desde la década del 80 del siglo XX, Argentina padece las consecuencias de la toma de decisiones económico-políticas en lo referente al incremento de la desocupación, el aumento de la pobreza, las desigualdades y la concentración de la riqueza en el marco de un estado neoliberal a través de la efectivización de medidas de ajuste estructural.

¿Qué relación existe entre esta política y la participación? Que las medidas llevadas a cabo no se implementaron a partir de un diálogo con las comunidades, la población no fue consultada sobre cuestiones que la afectaron (y la afectan hoy en día) de manera cotidiana y tangible en los niveles locales.

En este sentido aparece una relación crucial a tener en cuenta si se pretende analizar la participación: el dualismo estructura-localidad.

Paralelamente al desarrollo de estas medidas de ajuste, algunos organismos internacionales (como fue el caso de la Organización Mundial de la Salud -OMS-) propiciaron la necesidad de incluir en la toma de decisiones a los sectores locales, en lo que refiere específicamente al área de la salud (Menéndez y Spinelli, 2024).

En el proceso de estas políticas de descentralización, en un marco de crecimiento de las desigualdades sociales, el nivel local debe redefinir sus estrategias incorporando nuevas acciones para su población que se implementaron sin recursos procedentes del nivel provincial o nacional. Por ello el nivel municipal es un actor fundamental para el desarrollo de políticas públicas participativas (Pagani, 2007; Figari, 2024).

En el caso del proceso de envejecimiento se establece el concepto de Envejecimiento Activo (EA), que pretende definir esquemas más innovadores en los que la vejez es vista como una etapa activa de la vida, en la que los individuos pueden seguir participando de la vida social ya que las personas mayores no son necesariamente dependientes;

la idea de la participación activa de los mayores como elemento esencial para fomentar la autonomía personal, como libertad de decisión y acción, ha ido configurando un modelo del ‘hacer’ (pasar todo el día realizando actividades) más que del ‘ser’, en el que hay que transitar para envejecer bien y tener acceso a la vida ‘normalizada’ (Cerri, 2015, p. 123).

Se apela a una responsabilidad individual de las personas mayores para “gestionar” su propio proceso de envejecimiento que debe ser, además de activo, positivo y exitoso. Se responsabiliza a los individuos por su trayectoria de vida.

Asimismo, la definición que la OMS le da a este concepto es: “el proceso de optimización o las oportunidades de salud, participación y seguridad con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las personas que envejecen” (OMS, 2002). Mejorar la calidad de vida tiene implícito en sí mismo la participación. Sin embargo, la pregunta refiere a la manera en que se piensa esa participación. Participar significa “formar parte de” o “actuar con” (Pérez Salanova, 2002), se podría suponer que participar socialmente es cuestionar lo dado, oponerse a lo institucionalizado, a la manipulación, posibilitar la autonomía del sujeto y del grupo y, por lo tanto, cuestionar las jerarquías institucionales, ejerciendo así un acto de democratización, propiciando la ciudadanía. Así el sujeto se transformaría en actor que produce y cambia la estructura, no solamente como un mero reproductor (Menéndez y Spinelli, 2024). Sin embargo, en la definición de Envejecimiento Activo se puede traslucir un dejo individualizador que no propicia la lógica colectiva de la participación.

Además de las definiciones aportadas por los organismos internacionales, en términos legislativos, Argentina, en 2015, ratificó la “Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”<sup>4</sup>. En la misma se propuso promover, proteger y asegurar el reconocimiento de la igualdad de los derechos y las libertades para las personas mayores, entendiendo a este grupo en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos y ciudadanas. A nivel provincial y local, la Convención insta a la creación de programas y a la adopción de una perspectiva que implique considerar a las personas mayores como sujetos de derecho. En su artículo 7 establece que las personas mayores tienen derecho a la independencia y autonomía, a tomar decisiones, a desarrollar una vida autónoma e independiente, a la posibilidad de elección, a la atención y a los servicios.

En este sentido, existen espacios en la Ciudad de Buenos Aires que forman parte de políticas públicas y sociales que buscan fomentar la participación de las

<sup>4</sup> A la que se le da estatus de ley en el año 2022.

personas mayores a partir de desarrollar actividades recreativas, de ocio, encuentro, aprendizaje y que intentan dar respuesta a demandas de necesidades sociales y culturales. En estas actividades se genera un encuentro con el otro (en el que se desarrolla la construcción relacional), una participación ciudadana y un fomento de construcción de redes por fuera del ámbito doméstico (Ludi, 1999; Ludi, 2013). Este proceso de “envejecer con otros” aporta estrategias y herramientas que permitirían sortear los obstáculos en el proceso de envejecimiento alejándose de las concepciones asistencialistas pasadas (Huenchuan, 2012 en Coito, 2019).

Este artículo, que forma parte de dos proyectos de investigación<sup>5</sup>, pretende analizar cuestiones sobre la participación ciudadana y social en espacios institucionales del programa Centros de Día, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) a partir de la voz de sus protagonistas: los equipos coordinadores y las personas mayores que acuden a estos espacios.

También se propone examinar el rol de las tecnologías digitales (TD) en la vida de las personas mayores. Las TD surgen en un contexto de modificación de la producción de conocimiento y procesamiento de la información, y permiten adquirir, almacenar, procesar, evaluar, transmitir, distribuir y difundir información instantáneamente además de innovar constantemente (Sánchez-Torres et al., 2012). El proceso de “informacionalismo”, a su vez, tiene una estrecha relación con las maneras en que la información y el conocimiento se convierten en fuentes de poder y de bienestar (Castells, 2002; Lehner, 2023). Por lo tanto, una dimensión relevante para comprender la participación es el uso de las tecnologías digitales. Las políticas públicas han incorporado la inclusión digital en diversos ámbitos de la vida cotidiana (Guzzo y Benítez Larghi, 2020). La utilización y expansión de estas herramientas está atravesado por múltiples desigualdades, sobre todo en el caso de las personas mayores. Sumado a esto, existen escasos trabajos académicos que permitan observar la dinámica de uso de las TD en Personas Mayores (Guzzo y Benítez Larghi, 2020; Pochintesta y Oddone, 2021).

En América Latina, las personas mayores están más aisladas de lo digital, han crecido en mundos y entornos culturales analógicos, por lo que cotidianamente tienen que enfrentarse a innovaciones tecnológicas a fin de incorporarlas en la cotidianeidad. La edad no solo está relacionada con las barreras en el uso de las tecnologías digitales. El nivel socioeconómico, educativo, el género y las redes sociales también son dimensiones a tener en cuenta en el análisis. La “apropiación”, es decir, el proceso (material y simbólico) de dotación de sentido con respecto al consumo de un bien cultural es lo que indica la significación de ese objeto o herramienta para quien lo usa (Thompson, 1998).

Los datos del INDEC (2024) recabados en base a Estadísticas Sectoriales de la Encuesta Permanente de Hogares del año 2022, el 83 % de la población de más de 60 años usa al menos una TIC. Pero esta cifra desciende a medida que

5 “Políticas de cuidado para personas mayores en Argentina. Desigualdades sociales y calidad de vida en Ciudad de Buenos Aires” Financiamiento de la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y Tecnología, PICT FONCyT 2020/2023 y “Mediaciones tecnológicas para el cuidado y la calidad de vida de las personas mayores y con discapacidad durante la pandemia y la post pandemia”. Proyecto financiado por la Universidad de Buenos Aires.

aumenta la edad. El uso más frecuente es el de celular y el acceso más bajo es el de computadora. Los varones de 60 y más años usan en menor medida el celular en comparación con las mujeres. Sin embargo, los varones tienden a usar más la computadora.

Para analizar la manera en que los eventos históricos, los cambios económicos, sociales y culturales configuran la vida de las personas a nivel individual y social (en términos de generaciones y cohortes), se puede utilizar la perspectiva del curso de vida. Los conceptos básicos desde lo que se organiza esta perspectiva son: trayectoria, transición y turning points. Por un lado, la trayectoria implica una carrera que se desarrolla a lo largo de la vida de las personas, es algo cambiante. Por otro lado, las transiciones –que no son fijas– refieren a cambios de estado, posición o situación a lo largo de la trayectoria, asociados a cuestiones personales o a la construcción de un sistema de expectativas alrededor de los sujetos en la estructura de edad. Finalmente, los turning points refieren a eventos que provocan modificaciones en el curso de vida. Estos hechos o acontecimientos son fácilmente identificables porque causan un impacto en la trayectoria (Blanco, 2011).

Desde la perspectiva del curso de vida se puede considerar a las instituciones como nexos entre los procesos individuales y los cambios sociales, lo que permite entender la interdependencia y la construcción relacional que propone este enfoque.

Los vínculos también aparecen organizados por sistemas de alianzas, que modelan las relaciones entre sujetos. Se trata de sistemas de reciprocidad basados en algo que Levi-Strauss consideraba como una situación básica del ser humano: el encuentro con el otro. Tanto en lo social como en lo psicológico, el sujeto requiere del otro, en un encuentro siempre regulado, que genera intercambio o lucha (Iacub, 2024).

## 2. Metodología

El abordaje metodológico se basó en un diseño exploratorio mediante una muestra no probabilística, intencional a personas mayores que asisten regularmente a dos Centros de Día de la zona sur de la CABA. Como instrumento de recolección de datos se utilizó una entrevista en profundidad. Se confeccionó una guía de pautas semiestructurada que contenía cuatro dimensiones: razones de ingreso y evaluación de la satisfacción con la institución, miradas sobre el aislamiento impuesto por el Gobierno, usos de tecnologías digitales y estado de salud.

Se realizaron 17 entrevistas en profundidad a asistentes (mayores de 60 años de ambos sexos) que accedieron voluntariamente a ser indagados, firmando un consentimiento informado<sup>6</sup>. El trabajo de campo se realizó durante los meses de noviembre y diciembre de 2023, previa conformidad de las autoridades de los Centros de Día. A fines de preservar su identidad, se han modificado los nombres de los entrevistados y entrevistadas.

<sup>6</sup> Ambos proyectos han sido aprobados por el Comité de Ética del Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires.

## Sobre el ámbito de investigación: características de los Centros de Día

La actividad de los Centros transcurre de lunes a viernes de 9 a 16 horas y los sábados de 9 a 15 horas en algunas instituciones. Existen 27 en total y, en lo que va del 2023, se incorporaron 3 nuevos Centros de Día en barrios en los cuales no se contaba con estos dispositivos. La dependencia de los Centros de Día se ha modificado durante los últimos años. Actualmente el Programa depende de la Jefatura de Gabinete del Gobierno de la Ciudad y de la Secretaría de Bienestar Integral. Originalmente formaba parte del Ministerio de Desarrollo Social, durante la pandemia pasó a depender del Ministerio de Salud y actualmente es un área independiente de los Ministerios.

El Programa posee una serie de requisitos para el ingreso: tener 60 años o más, vivir en la Ciudad de Buenos Aires (sin limitación por comuna o barrio) y tener un certificado médico que avale poder realizar actividades. Este último requisito se relaciona directamente con la autovalidez, ya que estas instituciones, los Centros, no cuentan con la arquitectura ni con profesionales especializados para tratar a personas con medianos y altos grados de dependencia. También existe el Centro Modelo para atención a Personas Mayores con deterioro cognitivo creado hace poco tiempo. Estos espacios ofrecen alternativas a la institucionalización de las personas mayores, trabajando en el fortalecimiento de sus capacidades.

Entre las actividades que se ofrecen se destacan: actividades reflexivas, recreativas, culturales, corporales y cognitivas. Además, se celebran fechas patrias, se realizan visitas culturales en distintos espacios de la Ciudad y se promueven las actividades intergeneracionales. Todos cuentan con dos grupos de trabajadores fijos: los talleristas y un equipo permanente (compuesto por un coordinador y, habitualmente, un asistente de la coordinación o auxiliar). El equipo permanente se encarga del acompañamiento cotidiano de las personas concurrentes, de la organización de los talleres y de las actividades de índole administrativa. Los talleristas rotan por todos los centros. Asimismo, el programa cuenta con un equipo interdisciplinario rotativo (psicóloga y trabajadora social) y con un equipo jurídico rotativo consultivo (Cirino, 2022).

La zona sur de CABA tiene la mayor cantidad de Centros y concentra al 40 % de los inscriptos. Estas instituciones convocan sobre todo a mujeres, ya que hay una mayor reticencia de los varones a participar en este tipo de actividades (Buenos Aires Ciudad, 2023).

Durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) en la pandemia de COVID-19, que se extendió desde marzo de 2020 hasta mediados de 2021, los Centros de Día cerraron sus puertas y algunos de ellos se convirtieron en vacunatorios o en ámbitos para la entrega de bolsones alimentarios en la Ciudad para personas con necesidades insatisfechas.

A partir de la finalización del ASPO, que ha afectado especialmente a las personas mayores, se observa una mayor participación en los Centros de Día. Esta situación puede vislumbrarse al indagar sobre la antigüedad de los entrevistados

y entrevistadas: algo más de la mitad ingresó antes de la pandemia (9 personas) y el resto decidió asistir una vez finalizado el encierro impuesto por el gobierno. Entre las más antiguas hay mujeres que asisten hace 10 años o más.

Previamente a las entrevistas individuales, se conversó informalmente con las coordinadoras de ambos centros y con la psicóloga zonal para conocer sus opiniones sobre las dimensiones que eran de interés para la investigación.

### **3. Resultados**

#### **Acerca de los entrevistados y entrevistadas**

El promedio de edad fue de 74 años (64 años el rango inferior y 86 es el rango superior). Según género accedieron a la entrevista (previa firma de un consentimiento informado) 13 mujeres y 4 varones. La participación de los varones en todos los Centros de Día es baja: en el año 2020 pos pandemia sólo un 20 % de los asistentes en todos los Centros de la Ciudad eran varones. Según estado conyugal algo más de la mitad declara estar viudo/a (6 mujeres y 2 varones), 3 personas están casadas, 3 son solteras (especialmente mujeres) y una cantidad similar dice estar separado. La viudez es más característica entre las mujeres debido a la sobremortalidad masculina de las personas mayores. En cuanto a la nacionalidad, casi todos han nacido en Argentina (13) y 4 provienen de países latinoamericanos o europeos.

Una gran mayoría reside en las inmediaciones de los Centros de Salud de la zona sur de la Ciudad. Muy pocos asistentes (2) deben tomar transporte público para su traslado. Una minoría posee cobertura de salud a través de empresas de medicina prepaga (2), otros cuentan con afiliación a una obra social y la mayoría se atiende en el sistema que brinda el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI).

#### **Opiniones de las Coordinadoras y equipos técnicos**

Las autoridades destacan que a partir de la pos pandemia se incorporaron más concurrentes ya que requerían mejorar sus lazos sociales. Paralelamente, casi 4 de cada 10 personas mayores que asistían antes del inicio de la pandemia no regresaron por miedo a la presencialidad.

Uno de los Centros en los que se realizó el trabajo de campo fue el primero entre varios que reabrió al finalizar el ASPO con turnos programados y con estrategias creativas de distanciamiento. El otro Centro funciona en el predio de un Hospital que depende de la Ciudad de Buenos Aires y que además alberga a una Residencia Permanente y a un Centro de Salud. El acceso de la puerta principal de dicho predio fue clausurado y solo se podía ingresar por urgencias al Centro de Salud.

¿Qué acciones se realizaron desde la Coordinación de los Centros? Intentaron pensar en actividades por Zoom (yoga o algunos juegos). La virtualidad se transformó en espacios contenedores y afectivos; por ejemplo, se planificaban juegos por WhatsApp y al ganador se le alcanzaba un premio en su domicilio. Además, se grababan las actividades y se las subía a YouTube para poder reproducirlas en otra ocasión. La psicóloga se comunicaba telefónicamente todas las semanas para conocer el estado de ánimo de cada uno de los concurrentes. También se realizaban visitas domiciliarias para repartir alimentos para quienes lo requerían o regalos en fechas especiales (Semana Santa o Carnaval). Durante estas visitas “en cada puerta se hacía la misma pregunta, ¿cuándo volvemos?”. Sin embargo, esta contención no fue igual para todos los asistentes. El equipo realizó tutoriales para ayudarlos en prácticas de aprendizaje tecnológico y algunos concurrentes buscaban sus propias estrategias para mejorar su manejo con el celular o con tablets.

En la reapertura uno de los Centros debió mudarse de lugar. Si bien fue en el mismo predio del Hospital, el nuevo espacio asignado es muy limitado para la movilidad de los asistentes: “Nuestro programa no pertenece a la dirección, ni a la gerencia operativa de este Hospital. Es un préstamo, estamos gestionando una ampliación”. Además, aclaran que se ha cerrado otro Centro pos pandemia que implicó la reubicación de los asistentes.

## Opiniones de los entrevistados y entrevistadas

### Sobre el ingreso

Las razones indicadas por las personas entrevistadas se relacionan con la necesidad de socialización. Se enteraron de la existencia de los Centros de Día por recomendación de amigos, médicos, vecinos o parientes. Los motivos explicitados se refieren al inicio de la etapa jubilatoria, por pérdidas familiares o problemas de salud que implicaron un quiebre en sus vidas y que pueden relacionarse con los turning points: “Esto me ayuda ahora a superar la muerte de mi marido”, “Vine por iniciativa de mis hijos, tuve un problema de salud y querían que esté cuidado durante el día”; “Mi esposo falleció hace más de un año, vivo todavía con mi hija. Pero necesitaba distracción”; “Una vecina me convenció. Ella la pasa bien y me contagió”.

Además, se vislumbran sensaciones de soledad no deseada que se esperan superar con el ingreso: “Soy algo solitaria y una amiga me dijo que aquí podía hacer actividades variadas”; “Yo no estaba muy bien que digamos por la separación de mi mujer, y lo veía todo como algo raro, no sé si me iba a gustar, uno de a poco se va acostumbrando y va... a mí me hizo bien venir acá”. Unos pocos, que son vecinos de la zona, pasaron por el edificio y averiguaron el objetivo.

A partir de la reapertura de estas instituciones pos pandemia, algunos Centros cerraron sus puertas ya sea por cuestiones edilicias o presupuestarias. Ello implicó que varias personas tuvieran que cambiar de Centro de Día, situación que provocó problemas para la reinserción e integración social: “Antes iba al otro Centro que está cerca de mi casa y que cerró en la pandemia, y vine a éste. Al

principio me sentía rara pero después me gustó mucho. Yo no juego a las cartas, pero las coordinadoras son muy buenas” (Ester, 86 años); “Desde que abrió el Centro cerca de mi casa, estuve ahí muchos años, después vino la pandemia y nos dispersó, conocía este Centro por referencias y decidí venir, me llevo bien con todos, aunque no hablo con todos, sólo con la gente que está en mi mesa” (Edelmira, 78 años); “Después de la pandemia mi Centro no abrió y me mandaron acá. No sabía con qué me iba a encontrar. No sé si me iba a gustar, pero de a poco uno se va acostumbrando” (Leandro, 73 años); “antes vivía por acá. Y venía a este Centro. Pero me mudé y fui a uno que quedaba cerca de mi barrio, pero no me gustó nada y decidí volver acá, aunque tenga que viajar” (Sara, 76 años).

### **Valoración de su participación**

Es unánime la evaluación positiva de quienes concurren a ambos Centros de Día sobre las actividades realizadas y la atención de las coordinadoras. Una gran mayoría se siente conforme con los talleres que ofrecen diversas áreas de socialización, ejercicios físicos y estimulación cognitiva.

Expresiones vertidas tanto por hombres como por mujeres de ambos centros muestran una elevada satisfacción: “Nos atienden de maravilla, me siento contenida y apoyada”, “Sentí que podés convivir, compartir vivencias, cosas de la vida”; “Lo que me gusta del centro son los talleres y poder estar con la gente, tratar de hacer amigos, eso es lo más importante”; “Las coordinadoras organizan todo muy bien. Se les puede consultar algunas cosas y decirles si algo no está bien”; “Las coordinadoras son amorosas, nos atienden son muy educadas, nos respetan, nos aguantan”, “Me encanta la actividad física porque estoy en movimiento”; “Yo siento que éste es mi lugar en el mundo”.

Sin embargo, no todas las valoraciones son positivas. Se mencionan algunos conflictos relacionados con la interacción social cotidiana: “Al principio me senté en una mesa y me dijeron que me vaya... y como no me gusta pelear me fui a otro lugar. Hay que intentar llevarse bien” (Nélida, 69 años); “Tenemos que estar con gente de nuestra edad, la pasamos bien, aunque a veces nos peleamos” (Celia, 81 años).

Y hay quejas relacionadas con el lugar físico: “El lugar es pequeño para la cantidad de personas que asistimos”, con la calidad de la comida brindada: “Últimamente la comida no es muy buena, no me gusta”, “Traen fría la comida”. Teniendo en cuenta el horario extendido del funcionamiento de los Centros de Día, el Gobierno de la Ciudad contrata a una empresa privada para proveer el almuerzo a los y las concurrentes. Pese a que la nutricionista trata de evaluar el tipo de alimentos que se requieren para las personas mayores, no existe una relación estrecha entre las empresas contratadas y las autoridades.

Otro reclamo se basa en tener más talleres y que haya reemplazos por ausencias: “A veces falta la profesora de movimiento”. Y Rodolfo resume la situación con su opinión: “Gracias que dan la comida, hacen lo que pueden con los recursos que tienen”.

Además de las opiniones y conflictos o consensos que se puedan establecer en la participación en los Centros, se hace explícita la diferencia entre géneros. Esta

situación no suele ser interpretada por los/as mismos/as concurrentes como algo a problematizar, sino que se naturaliza esta “falta” de varones enalteciendo a las figuras masculinas: “Busqué uno que quedara cerca de casa [un Centro] y vine a ver. Y me gustó. Además, me tomaron porque hay pocos varones. Mis hijos y mis amigos me cargan porque dicen: ‘Bendito tú eres’ o ‘Vas a conseguir novia’” (Jeremías, 74 años).

### **¿Cómo transitaron la pandemia?**

El año y medio de encierro a raíz del ASPO provocó innumerables barreras de salud mental y física para las personas mayores en general y en particular para los participantes que acudían con frecuencia a los Centros de Día: “Nos pusimos muy tristes cuando se cerró el Centro, nos dijeron que la situación estaba difícil, hay que cuidarse, hay que quedarse en casa y así lo hice” (Belén, 71 años); “Y la pasé terrible, es como que me olvidé cómo la pasé, fueron dos años largos, triste primero porque tuvimos que dejar de venir a este hermoso lugar, y después triste porque dejé de ver a mis hijas, no viven cerca y no pudieron venir para no contagiarme” (Amanda, 76 años); “Trataba de salir, pero tenía mucho miedo a contagiarme. La pasé mal. Fueron dos años difíciles. Estaba triste emocionalmente. Los medios me bombardearon. Tenía mucho miedo” (Sara, 76 años).

Dos entrevistadas afirman haber tenido problemas de salud de sus maridos y atravesaron momentos complejos en servicios de salud. Sin embargo, casi la mitad de las personas, encontraron maneras de paliar el encierro, ya sea a través de la comunicación mantenida con frecuencia con familiares o saliendo a caminar pese a las prohibiciones impuestas: “No te digo que estaba contento de estar encerrado, al principio me costó horrores porque nunca estuve parado, siempre viví andando. Pero me tuve que adaptar, podías pasar horas hablando con la familia, con mis hijos” (Jeremías, 74 años); “En la pandemia me ayudó la tecnología, tengo que reconocer las actividades que encaraba el Gobierno de la Ciudad, mucho Zoom o invitaciones de amigas” (Ana, 74 años); “Yo traté de pasarla lo mejor posible, adaptándome a lo que venía, cuidándome, no saliendo, y no deprimiéndome” (Amanda, 76 años); “Yo salía igual. La acompañaba al médico a mi señora. Esperaba afuera. Y salía a caminar” (Orlando, 78 años); “Nunca me quedé encerrada, salí siempre. Con cuidados previos, pero más que nada soy responsable, no por mí sino por el otro” (Mónica, 74 años).

### **Usos de tecnologías digitales**

Todas las personas entrevistadas poseen celular. Y son pocas aquellas que sólo lo utilizan para comunicaciones telefónicas. Dado que tener una tablet o una computadora implica un costo elevado, muy pocos entrevistados cuentan con dichos dispositivos y sólo se manejan con celular: “Durante la pandemia no me conecté por Zoom, me habían prometido una tablet gratuita por ser jubilada y nunca la entregaron” (Belén, 71 años). Algunas personas (7 sobre 17 de las entrevistadas) tienen menos experiencia en el uso del celular (WhatsApp, Zoom, Facebook o búsquedas en Google): “Y más o menos me llevo con la tecnología. Hace poco cambié el celular porque el anterior era muy viejo. Pero no lo sé usar bien. Trato

de aprender. Me ayudan para sacar turnos médicos o hacer trámites” (Ester, 81 años); “Yo no entiendo muy bien cómo usar el celular. Sólo sé hablar por teléfono, por ejemplo, me gustaría conectarme con mi hermano que vive en Paraguay y no sé cómo hacerlo por WhatsApp” (Nélida, 69 años); “Con el celular me llevo bien. Tengo tablet, WhatsApp. Pero... no lo uso mucho. Acá a veces lo prendo porque mis compañeras me mandan algo y así lo comparto con ellas. No me atrae mucho, me gustaría que me enseñen a usarlo mejor” (Sara, 76 años). “Yo uso tablet, me meto y trato de hacer cosas. Mi hija me paga internet. Entonces yo dije, tocaba y alguna cosa iba a salir y salió, ahora la manejo. Si me ponés frente a una computadora, por ahí no lo sé” (Graciela 70 años).

La ayuda de familiares o del personal de los Centros de Día es muy importante para las personas mayores que son nativas digitales: “Y no me gusta el teléfono, me lo regalaron mis hijas porque dicen que lo tengo que usar, pero no lo entiendo” (Amanda, 76 años). En esos casos la capacitación es una herramienta esencial: “Por eso yo insisto tanto con alguien que nos enseñe”.

Dos personas entrevistadas indicaron no tener problemas con el manejo de celulares, pero prefieren el “cara a cara, decir y ver”. Para otros el uso de Zoom fue un intenso sostén durante la pandemia o durante determinados turning points: “No usaba antes el Zoom, sólo el WhatsApp. Yo valoro ahora tanto el Zoom, que me dio sostén, tanto en la pandemia o por la muerte de mi marido, porque yo hice Zoom, hasta de duelo, de acompañamiento” (Ana, 74 años). Además, consideran útil su uso sobre todo cuando sus hijos no residen en el mismo país: “Yo uso el WhatsApp, porque hablo con mi hija y con mi hermana que está en EE.UU. y YouTube que me encanta” (Graciela, 74 años).

### Percepción del estado de salud

Es necesario aclarar que al acceder a la jubilación y/o pensión, se accede a una cobertura de salud. El Programa de Atención Médica Integral (PAMI) es una obra social obligatoria para quienes perciben haberes.

En general se detectan quejas para el acceso a la atención de su salud en PAMI y asisten a los hospitales públicos o centros de salud ya que el nivel de los médicos generalistas y especialistas es mejor, aunque hay excesivas demoras en los turnos. Las mujeres cuidan más su salud en comparación a los varones.

En la pos pandemia algunas problemáticas de salud han persistido: “En marzo del 2023 estaba en el Centro a la mañana y de repente una compañera me preguntó si me pasaba algo porque no hablaba. Y no le pude contestar. Estaba como ido. Llamaron a la coordinadora y vinieron muy rápido del Centro de Salud que está acá. Los médicos me revisaron y dijeron que era un ACV. Primero me dieron medicación en el Centro y luego me llevaron al Hospital. Me recuperé por suerte” (Jeremías, 74 años).

Una amplia mayoría de las personas entrevistadas refieren varios problemas de salud que son casi “normales” en esta etapa del ciclo de vida (artrosis, picos de presión, enfermedades crónicas variadas). Estos padecimientos fueron en su mayoría preexistentes al inicio de la pandemia y están siendo controladas. Tres entrevistados manifiestan haber sufrido la pérdida de sus seres queridos durante

la pandemia a raíz del COVID-19 (padres, hermanos, maridos, hermanos) provocando en ellos sufrimientos a nivel mental por no poder despedir a sus seres queridos.

#### 4. Conclusiones

A partir del discurso de las personas entrevistadas puede entreverse que la vejez presenta múltiples heterogeneidades y que las personas mayores necesitan construir con los otros. La experiencia social implica el reflejo de las actitudes de los demás; así como la conciencia de sí mismo/a necesita de las relaciones con otros sujetos semejantes. Es por esto, que se consideran oportunas las investigaciones sobre participación, donde se problematice la construcción de las vejeces desde la voz de sus actores y sus experiencias.

Se detecta una evaluación satisfactoria de su estadía en los Centros de Día y, si bien pretenden mejorar algunos aspectos, éstos no impiden su participación y se sienten acompañados por pares realizando actividades placenteras. Al finalizar el aislamiento por la pandemia de COVID-19 a mediados del año 2021, se ha notado un mayor interés en asistir a estas instituciones.

La contención del personal tanto administrativo como de Coordinación y su predisposición a un trato cordial es trascendental para una adecuada evaluación. Pese a la escasez de recursos disponibles por parte de las autoridades gubernamentales, se observa una dedicación que trasciende las tareas estipuladas por su función.

Si bien en estas entrevistas no se indagó en profundidad sobre las trayectorias y las transiciones durante el ciclo de vida, sí se han podido detectar turning points como hechos reconocibles que causaron un impacto y que incentivaron la asistencia a los Centros de Día.

Por ello la participación social dirigida a personas en edades avanzadas se constituye en una herramienta valiosa sobre todo en una ciudad en la que el número de hogares unipersonales es muy elevado. En un contexto de vejez feminizada y sobremortalidad masculina, es alto el número de mujeres que residen en hogares unipersonales y perciben haberes jubilatorios inferiores en comparación con los varones.

Las políticas públicas y sociales para personas mayores que encara el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires están orientadas bajo los esquemas del Envejecimiento Activo. Muchos programas se vinculan a la promoción social y al bienestar. Y sus autoridades consideran que estas estrategias mejoran la independencia y la participación de los mayores. Se despliegan acciones que incorporan nociones de derechos y reconocimiento, aunque no vayan acompañadas de una real distribución equitativa que mejore las condiciones de vida de la población mayor. En realidad, se basan en meros instrumentos técnicos similares a los que esbozan los organismos internacionales con respecto al envejecimiento activo, pero que enmascaran el contexto de una aguda crisis socioeconómica (Cirino y Findling, 2022).

El cierre de los Centros a raíz de la pandemia atentó contra la interacción social de sus asistentes. La posterior apertura de estas instituciones mostró modificaciones en la distribución de recursos: se cerraron espacios y se reubicaron algunas instituciones en lugares más pequeños que dificultan la realización de las actividades programadas o el traslado de los asistentes a otros centros.

El aislamiento impuesto por el gobierno nacional constituyó una barrera prolongada que coartó la construcción de redes de contención y apoyo de las personas mayores. Más allá de que estos Centros se encuentran en las zonas más vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires, esta medida afectó a todas las personas mayores independientemente de su nivel social. De todas maneras, hay que valorar el poder de resiliencia y la necesaria capacidad de adaptación de este grupo etario ante las medidas gubernamentales que las clasificaban como frágiles y dependientes.

Durante la pandemia algunos entrevistados sufrieron la pérdida de familiares ya sea por COVID-19 o por otras enfermedades que ocasionaron un mayor sufrimiento mental al no poder transitar un proceso de duelo. No atravesaron problemas serios de salud; sin embargo, todos presentan dolencias preexistentes típicas de la edad. En general trataron de acatar la normativa impuesta a nivel nacional, aunque intentaban salir a caminar para evitar el encierro.

El uso de tecnologías digitales durante la pandemia fue un modo de revincularse con familiares y amigos, y sobre todo fueron centrales para las personas mayores que viven en hogares unipersonales. Todas las personas entrevistadas ya contaban con celular antes del aislamiento. Es bajo el uso de tablets o computadoras. Algunos usan internet para búsquedas o para trámites bancarios o médicos con el asesoramiento de familiares o de las coordinadoras del Centro. El uso extendido que puede ofrecer un celular no es aprovechado por todos los asistentes. Además, para el uso del celular incide la situación económica ya que es elevado el costo de internet. A mayor edad se complica el uso adecuado de herramientas digitales. En ese sentido es preciso ampliar la formación en tecnologías digitales para las personas mayores que son nativas digitales.

Hay una omisión sobre el concepto de cuidado integral que se orienta sobre todo a las familias de las personas mayores y especialmente hacia las mujeres. Las acciones gubernamentales para personas mayores deben comprenderse en un contexto de políticas neoliberales, que se han impuesto como una nueva manera de construcción de subjetividades pero que a largo plazo coarta los derechos y la calidad de vida de las personas mayores.

Consideramos que es necesario profundizar en diferentes dimensiones que permitan comprender la problemática desde diferentes perspectivas: ¿La participación de las personas mayores en los Centros de Día colabora en el involucramiento y en la toma de decisiones sobre sus derechos ciudadanos?, ¿O es sólo a nivel simbólico? La noción de Envejecimiento Activo que deja traslucir un marco individualizador ¿ayuda a propiciar la lógica colectiva de la participación? ¿Es posible que la nueva dependencia del Programa incremente el presupuesto para los Centros de Día sobre todo en lo que hace a recursos humanos, mejora de la infraestructura y adecuación de equipos tecnológicos? Una problemática

común a todos los espacios es que muchos Centros de Día no poseen los recursos necesarios.

Si bien la mayoría de las personas mayores cuentan con celulares, el costo del aparato y el uso de internet implica un gasto elevado para los haberes de las personas mayores, ¿el acceso garantiza su uso o apropiación o se requieren ciertas habilidades que dependen sobre todo de las profundas desigualdades sociales? ¿Cuáles serían los mecanismos para mejorar la brecha digital existente en el acceso a las TD además del costo? Ya que, si bien hay muchas organizaciones tanto públicas como de la sociedad civil que dictan cursos para mejorar el acceso, la mayoría se dicta virtualmente y hace que no puedan establecerse vínculos presenciales.

Por último, un tema que merece ser investigado con mayor profundidad es la participación en actividades de convivencia social y recreativas, para profundizar en la escasa participación de los varones.

## Referencias bibliográficas

- Aimar, A.; C. De Dominici; M.L. Stessens; M. Torre y N. Videla (2009) *Desmitificando la vejez... hacia una libertad situada. Una mirada crítica sobre la realidad del Adulto Mayor*. Eduvim.
- Amadasi, E.; Rodríguez Espínola, S.; Garofalo, C. y Soler, J. (2024) *Desafíos y oportunidades en el envejecimiento. Un balance de la última década en la Argentina. Documento Estadístico – Barómetro de la Deuda Social con las Personas Mayores - 1ª ed.* Educa.
- Bazo, M. T. (1992) La nueva sociología de la vejez: de la teoría a los métodos. *Reis*, CIS, Vol. 60, N° 92, pp. 75-90. Recuperado en: <https://reis.cis.es/index.php/reis/article/view/2018>
- Blanco, M. (2011) El enfoque del curso de vida: orígenes y desarrollo. *Revista Latinoamericana de Población*, Vol. 5, N° 8, pp. 5-31. Recuperado en: <https://www.redalyc.org/pdf/3238/323827304003.pdf>
- Bourdieu, P. (1997) *Razones prácticas*. Anagrama.
- Buenos Aires Ciudad (2023) Aumentó un 62 % la concurrencia a los Centros de Día porteños. Desarrollo Humano y Hábitat, Personas Mayores. Disponible en: <https://buenosaires.gob.ar/noticias/aumento-un-62-la-concurrencia-los-centros-de-dia-portenos>
- Castells, M. (2002) *La dimensión cultural de internet*. UOC.
- Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (2023). *Resultados definitivos. Indicadores demográficos por sexo y edad*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2022\\_indicadores\\_demograficos.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2022_indicadores_demograficos.pdf)
- Cerri, C. (2015) Dependencia y Autonomía: una aproximación antropológica desde el cuidado de los mayores. *Athenae Digital*, Vol. 2, N°15, pp. 111-140. Recuperado en: <https://www.redalyc.org/pdf/537/53741125005.pdf>
- Cirino, E. (2022) Vejez, cuidados y políticas sociales: un abordaje de los Centros de Día para personas mayores en la Ciudad de Buenos Aires (2017-2019). Tesis presentada a la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires. Argentina.
- Cirino, E., y Findling, L. (2022). COVID-19 y personas mayores en la Ciudad de Buenos Aires. *GIGAPP Estudios Working Papers*, N° 9, pp. 279-294. <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/304>
- Coito, M.E. (2019) Los espacios grupales en la vida cotidiana de las personas mayores: el caso del Complejo Municipal Salud, Cultura y Deporte y el del Programa Centros Diurnos de la Intendencia de Montevideo. Tesis presentada en la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República. Uruguay.
- Elias, N. (1997) *Sobre el tiempo*. Fondo de Cultura Económica.
- Figar, S. (2024) *Condicionantes en el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en un programa de salud del área metropolitana de buenos aires: "Red pública de Salud AMBA" 2018-2019*. Tesis doctoral presentada en FLACSO. Argentina. <https://sites.google.com/view/red-amba/inicio>
- Go Observatorio Desarrollo Humano (2022) *Monitor de Indicadores de Desarrollo Humano. Evolución de los principales indicadores sociales desde una perspectiva multidimensional*. Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. <https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/202303/Monitor%202do%20Trim%202022.pdf>
- Guzmán, J.M.; S. Huenchuan y V. Montes de Oca (2003) *Marco teórico conceptual sobre redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Guzzo, M. del R. y S. Benítez Larghi (2020) Tic, vejez y desigualdades: una aproximación cualitativa a las trayectorias de acceso, uso y apropiación tecnológica de adultos mayores en La Plata y Gran La Plata. *Investigación Joven*, Vol. 7, N° 2, pp. 505-506. Recuperada en: [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.15865/pr.15865.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.15865/pr.15865.pdf)
- Help Age International. Red Global. Argentina (2024). *Personas mayores y vulnerabilidad. Diagnóstico de situación en Argentina durante el primer trimestre del 2024*. <https://informeshelpageargentina.org/>
- Iacub, R. (2024) *Narrar el envejecimiento desde la identidad*. Portal Edicoes.
- IDECBA (2022) Instituto de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires. <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/si/demog/principal-indicador?indicador=a2a1>
- INDEC (2024) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. *Dossier estadístico personas mayores, septiembre 2024*. [www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/dossier\\_personas\\_mayores\\_2024.pdf](http://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/dossier_personas_mayores_2024.pdf)
- INDEC (2024) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos Primer semestre de 2024*. [www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_09\\_241C2355AD3A.pdf](http://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_09_241C2355AD3A.pdf)
- Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) (2008) *La participación social de las personas mayores*. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.
- Lehner, M.P. (2023) Las personas mayores y las tecnologías digitales durante la pandemia. En L. Findling, M.P. Lehner, E. Cirino y M.P. Venturiello (comp.) *Vejez en pandemia y pospandemia. Políticas sociales, cuidados y calidad de vida*. Ediciones La Bicicleta.

- Ludi, M.C. (1999) Envejecer en un contexto de desprotección social. Actas del Primer Encuentro Nacional sobre Calidad de Vida en la Tercera Edad, Facultad de Trabajo Social, Universidad de Entre Ríos y Secretaría de Extensión Universitaria. <http://biblioteca.ciess.org:8081/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=26168>
- Ludi, M.C. (2013) Envejecimiento activo y participación social en sectores de pobreza. Actas de las X Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. <https://cdsa.academica.org/000-038/387.pdf>
- Martín Palomo, M. T. (2009) El care, un debate abierto: de las políticas del tiempo al social care. *Cuestiones de género: de la igualdad y la diferencia*, N° 4, pp. 323-353. <https://revpubli.unileon.es/ojs/index.php/cuestionesdegenero/article/view/3817>
- McDonald, J. (1996). Community participation in an Australian retirement village. *Australian Journal on Ageing*, Vol. 15, N° 4, pp. 167-171. Recuperado en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1741-6612.1996.tb00023.x>
- Menéndez, E. y H. Spinelli (coord.) (2024) *Participación Social ¿para qué?* Remedios de Escalada: De la UNLa – Universidad Nacional de Lanús.
- Observatorio de Desarrollo Humano (2022). *Monitor de indicadores de desarrollo humano. Evolución de los principales indicadores sociales desde una perspectiva multidimensional. Segundo trimestre de 2022*. Dirección General de Desarrollo Institucional y Modernización. Subsecretaría de Administración. Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. <https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/2023-03/Monitor%20do%20Trim%202022.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2002) Envejecimiento activo. Un marco político. *Revista española de geriatría y gerontología*, N° 37, pp. 74-105. <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/oms-envejecimiento-01.pdf>
- Pérez Salanova, M. (2002) La participación de las personas mayores. *Revista Interuniversitaria Formación Profesional*, N° 45, pp. 21-32. <https://www.redalyc.org/pdf/274/27404503.pdf>
- Pagani, M. L. (2007). El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana. Aprendizajes y dificultades en dos experiencias municipales. *Cuestiones De Sociología*, N° 4, pp. 1-24. [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3678/pr.3678.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3678/pr.3678.pdf)
- Pochintesta, P. y M. Oddone (2021) Las personas mayores durante la Pandemia COVID-19: políticas públicas y acceso a las tecnologías de la información y comunicación en Argentina. *Anthropologica*, Vol. 39, N° 47, pp. 289-310. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/207534>
- Sánchez-Torres, J. M.; M.P. González-Zabala; P. Maida y M.P.S. Sánchez-Muñoz (2012) La sociedad de la información: génesis, iniciativas, concepto y su relación con las TIC. *Revista UIS Ingenierías*, Vol. 11, N° 1, pp. 113-128. <https://www.redalyc.org/pdf/5537/553756873001.pdf>
- Tamer, N. (2008) La perspectiva de la longevidad: un tema para re-pensar y actuar. *Revista Argentina de Sociología*, Vol. 6, N° 10, pp. 91-110. <https://www.redalyc.org/pdf/269/26961007.pdf>
- Thompson, J. (1998) *Los media y la modernidad*. Paidós.
- Tabío, C.; M. Alcañiz Moscardó y M. T. Martín Palomo (2021) *La mirada de género en Sociología*. Editorial Síntesis.

# Comunicación y culturas populares en las prácticas educomunicacionales de INCUPO en el Gran Chaco argentino

Recibido: 24/12/2024

Aceptado: 09/04/2025

## Communication and Popular Cultures in Educommunicational Practices of INCUPO in Gran Chaco, Argentina

María Cecilia Telleria

<https://orcid.org/0000-0002-1971-5968>

telleriacecilia@gmail.com

Laboratorio CERCA (ISHIR, CONICET-UNR) y Centro de Abordajes Interdisciplinarios de lo Sociocultural (FHyA-UNR).

### Resumen:

Este artículo examina las prácticas educomunicacionales y los significados de las culturas populares desarrolladas por el Instituto de Cultura Popular (INCUPO) en el Gran Chaco argentino, desde finales de la década de 1960. A través de un enfoque etnográfico que incluye entrevistas en profundidad y análisis de documentos, se analiza el trabajo de esta organización, ubicada en Reconquista, en el noreste de la provincia de Santa Fe, Argentina. INCUPO opera en una región marcada por una gran diversidad sociocultural, donde conviven comunidades indígenas, campesinas y habitantes de barrios periféricos que se sustentan mediante economías de subsistencia. El análisis revela que INCUPO ha desarrollado prácticas de comunicación comunitaria y educación popular, y los significados construidos por sus miembros reflejan el uso de la alfabetización a través de la radio y otros medios como herramienta para promover el cambio social en las comunidades campesinas e indígenas. Se concluye que los procesos regionales en América Latina han permitido que INCUPO se posicione como una organización pionera en comunicación comunitaria y educación popular en Argentina, lo que influyó en otras iniciativas y proyectos comunicacionales que, desde finales de los años 60, han reivindicado y disputado el derecho a la comunicación en esta región.

**Palabras claves:** educomunicación – cultura popular – comunicación comunitaria – educación popular – noreste argentino

### Abstract:

This article explores the educommunicational practices and senses of the popular culture(s) of the Instituto de Cultura Popular (INCUPO) in Gran Chaco, Argentina, from the late 1960s to the present day, based on an

ethnographic perspective through in-depth interviews and document analysis. This civil association, headquartered in Reconquista (northeastern province of Santa Fe, Argentina), emerges in a region characterized by sociocultural heterogeneity, including indigenous communities, farmers, and residents of peripheral neighborhoods with a subsistence economy. The results of the analysis point to community communication and popular education practices, as well as the meanings constructed by INCUPO members, who have used literacy through radio and other means for the social transformation of the popular peasant and indigenous sectors. It is concluded that Latin American processes promoted the construction of INCUPO as a pioneer in community communication and popular education in Argentina. Furthermore, this initiative has influenced other organizations and, specifically, communication political projects that, since the late 1960s, have exercised and contested the right to communication in the region.

**Keywords:** educommunication - popular culture - community communication - popular education - Argentine Northeast

## 1. Introducción

Este trabajo presenta un avance de tesis de maestría en Estudios Culturales (CEI-UNR), cuyo objetivo es analizar la comunicación comunitaria y la educación popular en el Gran Chaco argentino desde finales de la década de 1960 hasta la actualidad, centrándose en las prácticas educomunicacionales y los significados de la(s) cultura(s) popular(es) desarrolladas por el Instituto de Cultura Popular (INCUPO).

El objetivo principal de la investigación es explorar las prácticas educomunicacionales y los sentidos atribuidos a la(s) cultura(s) popular(es) en la construcción de comunicación comunitaria y educación popular dentro de INCUPO a lo largo de este período. En cuanto a los objetivos específicos, se busca relevar y describir los contextos políticos, sociales, económicos y culturales que enmarcaron el surgimiento y evolución de INCUPO, identificando momentos clave en su historia. También se pretende caracterizar a la organización en términos de sus objetivos, su composición social y sus articulaciones con otras organizaciones, tanto estatales como no estatales. Asimismo, se examinan las prácticas de INCUPO en la construcción de la comunicación comunitaria y la educación popular, y se exploran los significados asociados a la(s) cultura(s) popular(es) en relación con los sujetos que forman parte de ellas.

INCUPO es una organización civil que nace en 1969 en el Gran Chaco argentino, con sede en la ciudad de Reconquista, en el noreste de la provincia de Santa Fe. Esta región se caracteriza por su diversidad sociocultural, en la que conviven comunidades indígenas, campesinas y habitantes de barrios periféricos, todos ellos con economías de subsistencia. A pesar de esta diversidad, la región sigue enfrentando importantes carencias de derechos básicos como el acceso al agua potable y a una alimentación adecuada, lo que ha generado una continua

demanda hacia un Estado que a menudo resulta ausente. Para contribuir a la organización de estas comunidades, INCUPO propuso una iniciativa de alfabetización, basada en la creencia de la época de que la educación podría mejorar sus condiciones de vida. Con este fin, la organización creó centros radiofónicos que promovían la alfabetización mediante programas de radio, materiales audiovisuales y folletos. A partir de 1972, INCUPO amplió su formato comunicacional con la publicación del *Periódico Acción*, así como con la realización de jornadas y cursos de formación (Dios y Vigil, 1985).

Diversas investigaciones han destacado a INCUPO como la organización pionera en comunicación comunitaria en Argentina (Fasano, 2011; Villamayor, 2015; Kejval, 2009). Algunas de estas investigaciones se enfocan en el período posterior a la dictadura, principalmente a partir de 2008, analizando la relación entre los medios comunitarios, el Estado, las políticas de comunicación y los procesos de democratización. Sin embargo, suelen tratar la experiencia de INCUPO como parte de una narrativa histórica más amplia sin profundizar en su estudio específico (Villamayor, 2015). Otros trabajos exploran los significados de lo comunitario, alternativo y popular en el ámbito de la comunicación, como es el caso de Kejval (2009), Vinelli y Rodríguez Esperón (2014), Mata (2006, 2011) y Kaplún (1998). Desde un enfoque etnográfico, destacan las contribuciones de Fasano (2011, 2015).

En este análisis, se parte de la idea de que la comunicación es un proceso social de producción, intercambio y negociación de universos culturales, lo que la sitúa en el contexto de las relaciones entre sujetos dentro de un marco sociocultural (Martín-Barbero, 2010). Se define la comunicación comunitaria como “prácticas comunicativas protagonizadas por grupos populares, orientadas a transformar las relaciones de poder hegemónicas mediante la amplificación de las voces que habitualmente no tienen acceso al ejercicio de su derecho a la comunicación” (Fasano y Roquel, 2015, p. 2). Estas prácticas se construyen desde una estructura horizontal y participativa, lo que contrasta con la verticalidad de los medios masivos, y adoptan una postura crítica, contracultural y contrahegemónica (Vinelli y Rodríguez Esperón, 2004). Desde esta perspectiva, se concibe la comunicación comunitaria como una herramienta para el cambio social, que busca legitimar las “voces” de los sectores populares en el ámbito mediático (Mata, 2011).

Estas ideas se vinculan con la noción de hegemonía planteada por Williams (2009), quien la describe como “un conjunto de prácticas y expectativas que abarca la totalidad de la vida” (p. 151). En este sentido, lo hegemónico no puede existir sin su contraparte, la contrahegemonía, que representa formas alternativas de poder. Estas manifestaciones contrahegemónicas son elementos significativos en la sociedad, y la función central de la hegemonía es controlarlas, transformarlas o incorporarlas (Williams, 2009, p. 156). Este enfoque nos permite analizar las relaciones de poder y desigualdad social que influyen en la producción de significados en el “proceso social total”. A su vez, nos ofrece una visión profunda de la comunicación como fenómeno cultural, en la línea de Martín-Barbero (2010), quien sugiere la necesidad de pasar “de los medios a las mediaciones”, al

destacar las conexiones entre las prácticas comunicativas, los movimientos sociales y la pluralidad de matrices culturales (p. 203).

Una relación clave, influenciada por la praxis de educación popular de Paulo Freire (1973, 2014), es la articulación entre comunicación y educación. Investigadores como Huergo (2006), Kaplún (1998) y Prietto Castillo (1998) han realizado aportes significativos al campo de la educomunicación, desarrollando enfoques teóricos y metodológicos que promueven una comunicación educativa crítica, participativa y orientada al empoderamiento de los sectores populares. El concepto de educomunicación se sustenta en gran medida en las ideas freirianas, especialmente en su cuestionamiento a los modelos unidireccionales de transmisión del conocimiento. En *¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural*, Freire (1973) critica la noción de “extensión” como una forma de imposición cultural y propone, en su lugar, la “comunicación” como una práctica dialógica orientada a la transformación social. Este enfoque resulta fundamental para abordar la cultura popular desde una mirada crítica, ya que revaloriza los saberes colectivos y fomenta procesos de concientización que habilitan la participación activa en la construcción de una sociedad más justa.

En cuanto a la cultura popular, se retoman los aportes de Martín-Barbero (2010), Grignon y Passeron (1991), Alabarces y Añón (2016) y Alabarces (2021), quienes la analizan desde tres dimensiones de la subalternidad: conflicto, contradicciones y resistencia, reivindicando su naturaleza política. Estas conceptualizaciones nos invitan a entender la cultura popular como un espacio dinámico y complejo, donde se negocian identidades y sentidos, y se desafían las estructuras de poder establecidas. A través de este análisis, podemos apreciar el rol fundamental de la cultura popular en la configuración social y la expresión de la diversidad cultural de los sectores subalternos.

## 2. Metodología

Esta investigación se enmarca dentro del enfoque de los Estudios Culturales, que ofrece una reflexión sobre las experiencias socioculturales desde una perspectiva interdisciplinaria, considerando los contextos y condiciones en los que se desarrollan. Los Estudios Culturales constituyen un campo complejo y multifacético que no se define en un único terreno disciplinario. Más que una disciplina, representan una forma de enfrentar los desafíos de una sociedad en constante transformación, lo que implica trascender los marcos tradicionales del conocimiento (García Canclini, 2004; Reguillo, 2004).

Una característica clave de este enfoque es su dimensión política, pues rechaza la idea de un conocimiento neutral y aséptico. En cambio, propone que el saber tiene sentido en relación con los proyectos políticos y la transformación social. Este enfoque permite cuestionar la normalización histórica de procesos de exclusión y dominación, al mismo tiempo que enfatiza la necesidad de analizar la relación entre los productos culturales y sus productores. En esta línea, los

Estudios Culturales se fundamentan en la articulación entre el conocimiento y la transformación social (Restrepo, 2012).

El enfoque propuesto trasciende los límites disciplinares, valorando las intersecciones entre diferentes áreas de conocimiento y subrayando la importancia del sujeto en un marco de poder (Reguillo, 2004). Busca entender las realidades socioculturales latinoamericanas en toda su complejidad, poniendo énfasis en un análisis situado que considera el contexto no como un simple escenario, sino como una condición fundamental de posibilidad (Restrepo, 2012). Grossberg (2012) también destaca la importancia de analizar las realidades concretas y las redes de relaciones que las conforman, lo que permite una comprensión más profunda de las prácticas y significados socioculturales.

Este enfoque transdisciplinario se nutre de diversas herramientas teóricas y analíticas, lo que permite una práctica intelectual ecléctica que combina elementos de múltiples disciplinas. Hall (2011) sostiene que lo que conservan de las viejas disciplinas como la sociología o los estudios literarios es solo una sombra que atraviesa el campo, impregnándose de nuevas perspectivas. De este modo, se evita caer en generalizaciones universales o esencialistas, y se enfoca en las relaciones específicas que configuran cada realidad particular (Grossberg, 2012).

Desde una perspectiva metodológica, esta investigación adopta un diseño flexible que propicia una actitud abierta y creativa ante las situaciones que puedan surgir durante el proceso investigativo (Mendizabal, 2006). Reguillo (2004) introduce el concepto de “articulación” como la capacidad de analizar simultáneamente las estructuras y los sujetos, manteniendo en tensión analítica esta relación. Esta idea se relaciona con la perspectiva sociocultural, que considera las interacciones entre las estructuras sociales objetivas y los procesos simbólicos.

La investigación realiza un abordaje intensivo que desplaza la visión instrumentalista de los medios (Martín-Barbero, 2010), privilegiando un enfoque socio-antropológico y etnográfico. Este enfoque permite recuperar las perspectivas y experiencias de los sujetos sociales y sus construcciones de sentido, destacando la importancia de los pequeños detalles para entender cuestiones más amplias (Geertz, 2006).

Entre las herramientas metodológicas utilizadas, se realizaron entrevistas en profundidad (Guber, 2016) tanto virtuales como presenciales con miembros y exmiembros de INCUPO, así como con integrantes de organizaciones sociales de la región. Estas entrevistas, realizadas entre 2020 y 2021, permitieron acceder a los sentidos sociales construidos en torno a las prácticas educomunicacionales y a la relación entre comunicación y educación popular. En total, se realizaron 23 entrevistas anónimas, cuyo análisis se basó en la lectura repetida y la articulación de ejes analíticos con teorías pertinentes. Además, se llevó a cabo un análisis de documentos y materiales audiovisuales producidos por el Instituto, como sus redes sociales oficiales, memorias, balances y otros registros institucionales, lo que proporcionó un acceso valioso a los discursos oficiales y las representaciones de las propias prácticas de INCUPO.

Este análisis documental complementó la información obtenida en las entrevistas, lo que permitió una visión más completa de las prácticas

educomunicacionales y de cómo estas han contribuido a la construcción de una comunicación comunitaria en relación con los sectores populares y los movimientos sociales en Argentina.

### 3. Resultados

#### 3.1 Sobre las condiciones de surgimiento de INCUPO

El contexto en el que surgió INCUPO estuvo marcado por una intensa conflictividad social debido a diversos factores globales, como la Guerra Fría, los procesos de descolonización en África, las revoluciones en Cuba y China, y los movimientos políticos y sociales como el “Mayo Francés”. En América Latina, durante la misma época, se vivía una serie de dictaduras militares represivas.

En este escenario, en 1968, se celebró en Medellín, Colombia, la II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, convocada para adaptar y profundizar los principios del Concilio Vaticano II en la región. Esta conferencia fue clave para dar forma a la llamada Teología de la Liberación, cuyo enfoque principal era la liberación en los ámbitos político, económico y cultural, orientada a combatir la pobreza y la marginación de las clases populares. Un aspecto crucial de este movimiento fue el reconocimiento de la comunicación como una herramienta central en este proceso, promoviendo la creación de “modelos alternativos” a los medios masivos para dar voz a la cultura popular (Fasano, 2011, p. 37).

Paralelamente, en Brasil, desde la década de 1950, Paulo Freire desarrollaba su método de alfabetización enfocado en la concientización y liberación de los sectores campesinos. En 1967, la Fundación Konrad Adenauer, con sede en Alemania, lanzó en América Latina un programa de apoyo a instituciones que utilizaban medios de comunicación, especialmente la radio, como instrumento de acción educativa. Este encuentro entre el método de Freire y la Teología de la Liberación, junto con las Comunidades Eclesiales de Base, resultó fundamental para la expansión de “modelos alternativos” de educación y comunicación en la región (Fasano, 2011, p. 38).

En el noreste de Argentina, durante los años 60, el Concilio Vaticano II impulsó un cambio en la Iglesia, que llevó a los obispos de la Región Episcopal a realizar un estudio sobre las condiciones de vida en sus diócesis. Para ello, contaron con el apoyo del DESAL (Centro para el Desarrollo Económico y Social en América Latina). A partir de los resultados de este diagnóstico, un grupo de católicos fundó en 1965 el CEPRHU (Centro de Promoción Humana), una organización autónoma cuyo objetivo era promover el desarrollo económico y social, inspirándose en la Doctrina Social de la Iglesia católica. Las primeras iniciativas de CEPRHU se enfocaron en implementar programas de educación popular (alfabetización, capacitación profesional, formación de líderes) y en apoyar a las organizaciones de base. De estos proyectos surgieron varias instituciones, entre ellas INCUPO (INCUPO, 2005).

### 3.2 Sobre INCUPO: objetivos, estructura organizativa

La creación de INCUPO (Instituto de Cultura Popular) se basó en una perspectiva cristiana enfocada en la promoción humana, la educación integral y el uso de medios de comunicación, como la radio, tomando inspiración de experiencias de radios educativas latinoamericanas. Uno de los modelos de referencia fue la experiencia de ACPO (Acción Cultural Popular) en Sutatenza, Colombia, que utilizaba la radio para alfabetizar y educar a sectores rurales marginados. En el ámbito educativo, INCUPO adoptó los principios de la alfabetización crítica de Paulo Freire, quien desde la década de 1950 en el noreste de Brasil promovía un sistema de alfabetización para sectores campesinos. Este sistema buscaba concientizar a las personas sobre su situación de vida y capacitarlas para asumir un rol activo en la transformación de su realidad social. La alfabetización, según Freire, no solo enseñaba habilidades básicas, sino que era una herramienta de liberación y empoderamiento de las clases oprimidas.

INCUPO fue fundado formalmente en 1968 como una asociación civil sin fines de lucro, con el objetivo de promover la educación integral para los adultos, fomentar estructuras comunitarias y desarrollar medios de comunicación que favorecieran el intercambio interpersonal. Desde su inicio, la institución enfocó sus esfuerzos en la educación popular y la organización de las bases comunitarias como medios para superar las situaciones de pobreza y marginalidad, con la meta de lograr una mayor participación social. El objetivo principal de INCUPO era fortalecer las estructuras organizativas y educativas para mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales e indígenas.

La sede de INCUPO se estableció en la ciudad de Reconquista, en el norte de la provincia de Santa Fe, donde se encontraba su oficina central y el centro de capacitación. Con el tiempo, su influencia se expandió hacia otras provincias como Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones, Entre Ríos, Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca, La Rioja, Jujuy y Salta. En los primeros años, la organización dividió su área de trabajo en dos grandes regiones: el Noreste Argentino (NEA) y el Noroeste Argentino (NOA). En la actualidad, su labor se concentra principalmente en Santiago del Estero en el NOA, y en el norte de Santa Fe, Formosa, Chaco y Corrientes en el NEA. Fueron creando proyectos provinciales y así nacieron “pequeños incupitos”: “pequeñas y no tan pequeñas instituciones que amplíen el trabajo de INCUPO, que sostengan el trabajo de INCUPO, pero ya con sus propias lógicas, sus propias dinámicas” (Entrevista personal, Luis, 03/12/2020).

La estructura organizativa de INCUPO está compuesta por una asamblea que incluye a miembros activos de la institución y se reúne una vez al año. Cada tres años, esta asamblea elige una comisión directiva que supervisa los programas de acción, que incluyen alimentación, ambiente saludable, derechos indígenas y educación para la ecociudadanía, además de las unidades de comunicación, administración y monitoreo. En sus primeros años, uno de los roles más importantes dentro de la organización fue el de “promotor”, encargado de visitar las comunidades campesinas e indígenas para identificar las necesidades más urgentes

y comenzar a trabajar sobre ellas. También desempeñaba un papel importante el “monitor”, un miembro de la comunidad que recibía capacitación especial para actuar como nexo entre los programas de radio y su comunidad. Además, el “técnico” cumplía un rol fundamental en las actividades productivas, brindando apoyo en temas agrícolas y de desarrollo (INCUPPO, 2005).

A lo largo de más de cincuenta años de existencia, las estrategias fueron cambiando:

En los comienzos los equipos de provincias eran muy numerosos. También los recursos. Con el tiempo las fuentes de financiamiento fueron reduciéndose y el trabajo de terreno también. Además las organizaciones comunitarias, locales, zonales se fueron estructurando y logrando mayor autogestión, lo que facilitó la reconversión de INCUPPO y su rol, el que pasó a tener características más de gestión. (Entrevista personal, Luis, 17/11/2020)

En cuanto a su financiamiento, INCUPPO dependió principalmente de agencias europeas vinculadas a la Iglesia católica, tanto universales como ecuménicas. Sin embargo, en 2020, una de las principales agencias donantes, Misereor de Alemania, cesó su financiamiento en Argentina, lo que provocó una reducción significativa del personal de la institución. Ante esta situación, INCUPPO se vio en la necesidad de redirigir su estrategia de captación de recursos, enfocándose en la movilización de fondos a través de las redes sociales, para “generar la visibilidad, la sensibilización social de lo que es la misión de INCUPPO” (Entrevista personal, Mónica, 07/04/2021).

### 3.3 Prácticas de educomunicación popular

Para los integrantes de INCUPPO, las prácticas de educomunicación popular están profundamente vinculadas con los principios de la praxis desarrollada por Paulo Freire. En este contexto, destacan que la educación debe tener un carácter transformador, ayudando a las personas a modificar su realidad y su perspectiva sobre el entorno. INCUPPO, con una visión comprometida con los sectores populares, se orienta a generar soluciones que respondan a los desafíos de la realidad social.

La educación tiene que ser transformadora, tiene que ayudarme a cambiar algo, a cambiar mi realidad, cambiar cómo veo la realidad, y desde ese lugar INCUPPO tiene como una cuestión muy especial que es como esta posibilidad de crear cosas, pensando cuáles son los desafíos de la realidad. (Entrevista personal, Silvia, 29/04/2021).

Esta concepción de educación transformadora se alinea con el pensamiento de Freire (1973), quien cuestiona los modelos verticales de enseñanza y propone

una práctica educativa basada en el diálogo, la participación y la concientización, orientada a la transformación social.

En esta línea, diversos estudiosos han analizado la estrecha relación entre comunicación y educación, aportando marcos conceptuales que permiten comprender mejor experiencias como la de INCUPO. Huergo (2006), por ejemplo, propone una visión de la comunicación educativa donde ésta no solo es un canal para transmitir conocimientos, sino un proceso central en la construcción de significados. Destaca que una comunicación efectiva fomenta tanto el pensamiento crítico como la participación activa, aspectos que se reflejan en las estrategias educomunicativas desarrolladas por INCUPO, especialmente en su uso de la radio como herramienta pedagógica.

Prieto Castillo (1998), por su parte, enfatiza que la comunicación educativa debe acompañar los procesos sociales, valorando los aprendizajes que emergen de las interacciones presenciales y mediáticas. Esta perspectiva se vincula directamente con la práctica de INCUPO, que ha sabido integrar tanto medios tradicionales como nuevas tecnologías para sostener procesos de educación popular en diálogo constante con las comunidades rurales.

De forma complementaria, Kaplún (2007) argumenta que la comunicación debe ser el núcleo del proceso educativo, concebida no solo como un medio, sino como una práctica formativa en sí misma. Esta idea se articula claramente con los principios que orientan la labor de INCUPO, donde la radio no solo sirve para educar, sino que promueve una “competencia comunicativa” que permite a los sujetos leer críticamente su realidad y actuar sobre ella.

A lo largo de su trayectoria, INCUPO ha sostenido la articulación entre comunicación radiofónica y educación popular como uno de sus pilares fundamentales. Aunque sus estrategias han evolucionado con el tiempo, persisten ejes claves como partir de la realidad concreta, respetar la integridad de las personas, fomentar la organización comunitaria y promover la cultura popular. Desde sus inicios, su apuesta por una educación popular inspirada en Paulo Freire se materializó en el uso de la radio no solo para alfabetizar, sino para generar conciencia crítica y motivar procesos de transformación social. INCUPO surgió apostando a la educación popular desde la comunicación radiofónica:

INCUPO nace para alfabetizar. Y no alfabetizar de cualquier manera sino con un método que es el de Paulo Freire, que es la alfabetización y concientización de las personas, que a la par de aprender a leer y escribir descubrieran por qué viven la situación que viven y tratar de cambiarla. (Entrevista personal, Luis, 01/12/2020)

Estas concepciones permiten comprender más profundamente las prácticas desarrolladas por INCUPO. En esta organización, la comunicación no se reduce a la mera transmisión de mensajes, sino que se concibe como una herramienta clave para el aprendizaje colectivo, la organización comunitaria y la transformación social. Este enfoque se encuentra en sintonía con los principios de la

educación popular freiriana, donde el diálogo, la participación y la concientización son elementos fundamentales del proceso educativo.

### **Centros Radiofónicos: 1970-1982**

La estrategia de alfabetización de INCUPO se basaba en la creación de centros radiofónicos que brindaban educación a las comunidades mediante un conjunto de materiales multimedia. Esta iniciativa incluía el uso de la radio, un medio de bajo costo y amplio alcance, acompañada de materiales didácticos como cartillas, láminas con letras y números, y palabras generadoras. En este proceso, el “promotor” jugaba un papel clave: era un miembro de la comunidad que, tras recibir una formación específica en los centros radiofónicos, se encargaba de identificar las “necesidades sentidas” de las comunidades, es decir, las problemáticas que las personas consideraban urgentes. A partir de ahí, comenzaba el trabajo de alfabetización y concientización.

El promotor tenía diversas responsabilidades, tales como la inscripción de los miembros para recibir el material educativo, la supervisión del centro y la entrega de diplomas al finalizar el ciclo formativo. Este modelo permitía una conexión directa entre la comunidad y los programas educativos, lo que facilitó un proceso de aprendizaje más accesible y participativo.

En cuanto a la producción de contenidos, INCUPO ofrecía programas en vivo a través de emisoras como AM Amanecer en Reconquista, Santa Fe, y AM Solidaridad en Añatuya, Santiago del Estero. Estos programas no solo tenían el objetivo de fortalecer la vida rural, sino también de crear un espacio comunicativo donde las familias pudieran compartir experiencias, capacidades y propuestas. Además, fomentaban la formación de comunicadores populares dentro de las comunidades para facilitar su propia expresión y participación: “nos interesa que las organizaciones que acompañamos recuperen la voz, la palabra, no queremos hablar por ellos, queremos que ellos retomen la palabra” (Entrevista personal, Luis, 03/12/2020).

Uno de los programas más destacados era un programa periodístico semanal que promovía la comunicación entre diversas realidades y culturas, poniendo en valor el conocimiento y las prácticas de los sectores más vulnerables. Además, en 1972, INCUPO lanzó el periódico mensual Acción de INCUPO, que se distribuía en varias provincias del norte del país y en otros lugares de América Latina, como parte de su estrategia de multimedios que incluía la radio, folletos y otros materiales educativos.

En sus inicios, la producción radial se concentraba en Reconquista, donde INCUPO contaba con dos estudios de grabación equipados con tecnología de vanguardia para la época, como micrófonos y consolas de alta calidad. Los programas se grababan en cintas abiertas y se distribuían entre las estaciones de radio de la región, las cuales devolvían las cintas después de su uso para ser reemplazadas por nuevos programas. Con el tiempo, las cintas fueron sustituidas por cassettes y, posteriormente, por discos compactos (CD). A partir de los años noventa, la producción radial comenzó a descentralizarse y muchas de las

emisiones pasaron a realizarse en vivo en diferentes puntos del país, como Corrientes, Resistencia, Santiago del Estero y Formosa.

Entre los programas emitidos durante este periodo, se destacaban dos: Juntos Podemos, que estuvo al aire hasta finales de 1994, y Este Norte, Nuestro. El primero estaba dirigido a los centros radiofónicos y contaba con un enfoque sistemático que incluía la matrícula de participantes, la supervisión del centro y la entrega de diplomas. El monitor, quien también era un miembro capacitado de la comunidad, actuaba como el verdadero animador del centro radiofónico. Este Norte, Nuestro, por su parte, era un programa de audiencia abierta que buscaba mejorar las condiciones de vida en las comunidades rurales, promoviendo la recreación y la comunicación entre los campesinos, además de rescatar la cultura local.

Pese a estas condiciones de producción y estrategias se enfrentaron a una situación: “con los años aprendimos que solamente leyendo y escribiendo la situación socioeconómica no se resolvía. Una vez nos dijo un campesino de Formosa: ¿y yo para qué quiero aprender a leer y escribir si voy a seguir siendo pobre?” (Entrevista personal, Luis, 01/12/2020). Entonces, había que cambiar de estrategia, o mejorarla. Fueron sumando temáticas a la educación popular, tales como educación para la salud, para la vida familiar, para el trabajo, la producción, la formación política, lo que amplió la propuesta educativa.

Durante las evaluaciones internas realizadas en las asambleas a partir de 1974, se identificaron tanto logros como desafíos en el trabajo de INCUPO. Si bien se registró un aumento en la cantidad de centros de alfabetización y en el número de adultos alfabetizados, también se observó una alta tasa de deserción y una falta de continuidad en la implementación de acciones concretas tras la finalización de los programas. Como resultado de estas evaluaciones, se decidió reformular las estrategias de acción, combinando de manera más eficiente los medios masivos con los interpersonales y realizando estudios de audiencia para conocer mejor las necesidades de la población objetivo.

Entre 1976 y 1978, INCUPO implementó tres modos operativos que marcaron un nuevo enfoque en su labor educativa y comunitaria. El Modo Operativo A consistió en la realización de programas de radio dirigidos a una audiencia abierta, complementados con la distribución del Periódico Acción y la utilización de metodologías de retroalimentación como la correspondencia con los oyentes. Por su parte, el Modo Operativo B se centró en la alfabetización y capacitación de grupos organizados mediante programas sistemáticos que incluían suplementos del periódico, cartillas y el apoyo de una red de instructores y promotores. Finalmente, el Modo Operativo C estuvo orientado a la educación comunitaria y la organización de base, con un enfoque en la concientización y el trabajo en iniciativas con componentes económicos, lo que promovió la participación activa de las comunidades en su desarrollo: “si bien la alfabetización era importante y necesaria pero había que sumar otras cosas: todo lo relacionado con el trabajo rural, producción agropecuaria, la producción de alimentos y la producción para la venta” (Entrevista personal, Luis, 03/12/2020). En este sentido, “INCUPO iba

viendo desde qué lugares podía aportar, desde la educación, desde la salud, desde los derechos al trabajo y a la tierra” (Entrevista personal, Araceli, 23/09/2021).

A finales de los años setenta, estos modos operativos adquirieron mayor relevancia dentro de INCUPO. El papel del promotor seguía siendo fundamental para la promoción de los centros radiofónicos, y su formación se realizaba junto a los delegados zonales en torno a temas como la Doctrina Social de la Iglesia y las metodologías de trabajo social. No obstante, hacia 1982, el proceso de alfabetización por radio llegó a su fin, coincidiendo con la descentralización de las actividades de INCUPO en las distintas provincias. En lugar de un equipo institucional de educación, se crearon equipos provinciales de capacitadores que llevaban adelante la labor educativa a nivel local.

### **Periódico Acción: 1972-2020**

El Periódico Acción comenzó a publicarse en 1972 en formato tabloide, inicialmente como un boletín educativo conocido como Juntos Podemos. Este boletín se utilizaba en las escuelas radiofónicas como material didáctico para la enseñanza de la lectoescritura, y a partir de él surgió el Periódico Acción, que se incorporó a la serie de boletines con el Año II, número 18. La primera edición del periódico constaba de 26 páginas divididas en dos secciones: una dedicada a contenidos periodísticos y otra a material didáctico relacionado con el suplemento Juntos Podemos.

El propósito principal del Periódico Acción era reflejar la realidad de las familias campesinas y las comunidades indígenas del norte de Argentina, proporcionando un espacio para que estas poblaciones, a menudo marginadas por los medios de comunicación tradicionales, pudieran expresar sus voces y compartir sus experiencias.

A lo largo de su existencia, el periódico jugó un rol crucial en el proceso de alfabetización, combinando la formación en producción y en investigación con la colaboración del ámbito académico. Su diseño editorial incluía la definición de objetivos, estrategias, fases de producción, secciones, suplementos, artículos, fotografías e ilustraciones, así como la distribución del material (INCUPO, 2006).

El proceso de producción del Periódico Acción se dividía en cuatro etapas: Creación, Producción, Distribución y Retroalimentación. La fase de Creación se llevaba a cabo en la “mesa de ediciones”. En dicha mesa se decidía sobre la edición puntualizando sobre “qué quiere mostrar INCUPO en este Acción de lo que está haciendo, qué nos interesa que se vea en este mes de INCUPO, qué sería importante decir, cómo lo vamos a decir” (Entrevista personal, Claudia, 27/09/2022), esto es, dónde se va a poner el acento en las notas, para que el mensaje sea claro, que no moleste, que no sea negativo, que sea positivo y que dé esperanza: “no mintiendo, sino mostrando cosas que eran muy duras, pero siempre que tenga un tinte de esperanza, de que esto se puede cambiar o que ya se cambió en otro momento, que hay experiencias que lograron juntos hacer frente” (Entrevista personal, Claudia, 27/09/2022).

El objetivo planteado del Periódico Acción era la intención de constituirse en un espacio comunicacional con las comunidades y en la posibilidad de identificación entre las mismas y distintas organizaciones. A partir del periódico,

la gente conocía que en otros lugares había gente que vivían casi en las mismas condiciones entonces eso hace que por medio de este periódico se puedan compartir las experiencias que se hacían de distintas cosas, en distintos lugares. Entonces ahí se empieza a hacer, si en otro lugar están haciendo, por ejemplo, miel de caña entonces otra familia dice: ah mirá INCUPO está haciendo en tal lugar y a nosotros nos da. (Entrevista personal, Araceli, 23/09/2021)

Durante la dictadura cívico-militar en Argentina (1976-1983), el periódico tuvo que adaptar su enfoque, pasando de una postura más combativa a una más moderada para garantizar su supervivencia. A pesar de las restricciones, Acción continuó ofreciendo un espacio para que las comunidades rurales e indígenas compartieran sus experiencias y necesidades. Fue utilizado por diversos actores sociales, incluidos miembros de parroquias, catequistas, religiosos y técnicos de instituciones como el INTA y el Ministerio de Agricultura de la provincia, quienes valoraron el material del periódico como una herramienta útil para su trabajo con las comunidades.

El Periódico Acción ha sido un medio fundamental para visibilizar las realidades y necesidades de las comunidades rurales e indígenas del norte argentino desde su creación en 1972. Su enfoque participativo y su compromiso con la mejora de la calidad de vida de estas comunidades le permitieron enfrentar diversos desafíos y adaptarse a diferentes contextos, por lo que se mantuvo como una herramienta relevante para la promoción de un desarrollo agroecológico alternativo y la defensa de los derechos de los ciudadanos.

### **Prácticas de diálogos**

“INCUPPO no puede abarcar toda la problemática que hay en una comunidad, pero sí lo hacía en articulación con otras instituciones ” (Entrevista personal, Araceli, 23/09/2021).

Desde sus primeros años, INCUPPO ha estado comprometido con el derecho a la comunicación y la democratización de la palabra. Como parte de esta misión, se integró activamente en la ALER (Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica), una organización dedicada a la alfabetización a través de la radio. INCUPPO no solo formaba parte de la junta directiva de ALER hasta finales de 2020, sino que también contribuyó enviando información para los noticieros y organizando actividades de capacitación, que incluían pasantías, seminarios y otras instancias educativas centradas en temas como la situación de los pueblos indígenas, la mujer y los migrantes.

Además, INCUPPO fue un motor en la creación del FARCO (Foro Argentino de Radios Comunitarias), impulsado por la necesidad de establecer un marco

jurídico y legal que promoviera la formación de radios comunitarias, lo cual se concretó posteriormente en la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. INCUPO facilitó la conexión entre radios de Formosa, Chaco y Corrientes, que, aunque no eran estrictamente comunitarias, tenían un fuerte compromiso con el servicio a la comunidad. Estas radios recibieron capacitación en temas legales, técnicos y de producción de contenidos a través de FARCO.

En el inicio del 2000, INCUPO también influyó en la creación de la Red de Comunicación Indígena en Chaco, financiada por Cáritas (Alemania). Esta red contaba con sus propios corresponsales y programas radiales en el NEA y el NOA, y comenzó a utilizar la tecnología satelital, similar a las iniciativas de FARCO y ALER, lo que la mantuvo activa durante casi seis años.

Otra iniciativa importante fue la Red de Comunicadores del Gran Chaco, formada en 2004. Esta red abordó temas como los agrotóxicos y la contaminación ambiental. La Red se originó en respuesta a la necesidad de difundir información sobre estos problemas y reunió a comunicadores de organizaciones no gubernamentales, organizaciones indígenas y medios de comunicación. Sin embargo, su funcionamiento se vio afectado a medida que algunas de las instituciones participantes no priorizaron el trabajo de sus comunicadores, lo que llevó a un debilitamiento de la red.

INCUPO ha jugado un papel crucial en fortalecer la capacidad de comunicación en las comunidades rurales e indígenas. Desde su participación en ALER y FARCO hasta la creación de redes como la de Comunicación Indígena y la del Gran Chaco, INCUPO ha trabajado para apoyar la formación de comunicadores locales, mejorar la infraestructura de comunicación y promover un discurso inclusivo y participativo.

### **3.4 Sentidos sobre la(s) cultura(s) popular(es) para INCUPO**

La noción de cultura popular en INCUPO ha sido objeto de una construcción colectiva y progresiva, ligada a su experiencia territorial y a los procesos de educación popular desarrollados desde fines de los años sesenta. Esta comprensión trasciende la idea de cultura como sinónimo de manifestaciones artísticas o festividades tradicionales. Para sus integrantes, la cultura popular abarca el conjunto de los modos de vida, saberes, prácticas cotidianas, relaciones sociales, formas de organización y cosmovisiones de los sectores históricamente marginados.

Un testimonio clave ilustra el proceso de apropiación de este concepto. Luis, integrante de INCUPO, narra cómo al incorporarse a la organización le resultaba incomprensible su nombre, ya que lo asociaba más con la promoción humana o la organización campesina. Sin embargo, con el tiempo, comprendió que la cultura

Es todo lo que el hombre hace, el hombre, la mujer, lo que la humanidad hace desde que se levanta hasta que se acuesta, la forma en que se viste, la forma en que cocina, la forma en que trabaja, la música que escucha, la forma en que hace su casa, todo, absolutamente todo el quehacer hu-

mano, eso es la forma, eso es la cultura. Y la cultura popular ¿por qué el apellido de popular? Popular hace referencia a un sector de la población muy olvidado, muy ninguneado, muy ignorado. (Entrevista personal, Luis, 16/11/2022)

Ernesto, otro miembro del equipo, profundiza esta visión al afirmar que la cultura popular incluye lo artístico, pero sobre todo “los modos de vida, los paradigmas y los valores que tiene una comunidad o un grupo de gente” (Entrevista personal, Ernesto, 04/03/2022).

En un documento interno titulado “Cultura popular: ¡Algo a construir!” (INCUPO, 1996), redactado por Eduardo Cavalieri, quien fue un integrante de INCUPO, en 1996, se refiere a los cambios ocurridos desde los años 70 hasta los 90 en los ámbitos económico, político y social. Cavalieri argumenta que “la cultura popular es una cultura situada: tiene un tiempo histórico, se vive en una realidad personal y comunitaria específica, y siempre se materializa en los espacios cercanos y cotidianos” (INCUPO, 1996, p. 3). El sujeto al que el documento hace referencia en cuanto a la cultura popular son los “pobres”, quienes “interpretan la vida desde su experiencia cotidiana (...). Para comprender la cultura popular desde la perspectiva de los pobres, es necesario empezar por entender su forma de expresarse, su conocimiento y sus acciones” (p. 3). El documento enfatiza la importancia de comprender la cultura popular desde la perspectiva de los pobres (desempleados, campesinos, aborígenes), quienes la viven y la expresan en su día a día, como un elemento fundamental de su identidad y experiencia:

En este sentido la cultura popular no se trata de costumbres a rescatar sino que es un proyecto, algo a construir. Por eso necesariamente nos lleva a pensar nuestro accionar como educadores populares. La educación popular siempre parte de la cultura popular. orienta el saber, el decir y el hacer hacia proyectos que favorezcan a la comunidad. Se empieza con la acción y se reflexiona sobre lo que se hace. Es un proceso personal, grupal y comunitario que busca mantener logros conquistados y ganar espacios de poder. (1996, p. 3)

Este posicionamiento dialoga con las perspectivas teóricas de Grignon y Passeron (1991), quienes analizan cómo la cultura popular refleja las condiciones socioeconómicas de los grupos subalternos, y con la de Martín-Barbero (2010), que acentúa la mediación y vitalidad transformadora de estas culturas. Asimismo, Alabarces y Añón (2016) y Alabarces (2021) resalta su carácter político, su potencial para la lucha simbólica y la producción de sentidos alternativos.

Durante la década del noventa, frente a los efectos del neoliberalismo, INCUPO experimentó una reconfiguración de los sujetos con los que trabajaba. A las comunidades campesinas y aborígenes, se sumaron mujeres, jóvenes, pequeños productores y familias de pueblos del interior. Esta ampliación fue acompañada de una creciente afirmación de las voces populares. Con una mirada retrospectiva, una integrante de INCUPO expresa:

Lo que aflora es el protagonismo que asumieron tanto mujeres como varones de las comunidades indígenas como las comunidades campesinas que antes no levantaban la voz y que sin embargo hoy tiene su propia mirada, se plantan expresando lo suyo, su sentir, su saber, su valor en cada uno de los lugares donde están. (Entrevista personal, Antonia, 07/04/2021)

Así, la cultura popular en INCUPO se asume como una construcción situada, activa y en permanente transformación, que articula comunicación, educación y organización comunitaria en clave emancipadora. Reconocer esta cultura implica recuperar la voz de los sectores populares, no hablar por ellos, sino facilitar que se expresen desde sus propias experiencias, como señalan los propios integrantes:

Nos interesa que las organizaciones, los sectores populares que acompañamos, ellos recuperen la voz, recuperen la palabra, no queremos hablar por ellos, queremos que ellos retomen la palabra si es que en algún momento la perdieron o se la quitaron, entonces para eso lo que hicimos en un momento dado era capacitar comunicadores campesinos y comunicadores indígenas. (Entrevista personal, Luis, 03/12/2020)

En definitiva, los sentidos de la cultura popular en INCUPO se nutren del hacer cotidiano de las comunidades con las que trabaja, y se proyectan como horizonte para la transformación social a través de la educación popular y la comunicación comunitaria.

#### **4. Discusión y conclusiones**

El análisis de la evolución de INCUPO revela una transformación profunda en su enfoque hacia la educación popular y la comunicación comunitaria. Inicialmente, la organización se centró en la alfabetización básica, con la esperanza de que esta formación contribuiría a la superación de la pobreza. Sin embargo, se hizo evidente que la simple adquisición de habilidades de lectura y escritura no abordaba de manera efectiva las complejas problemáticas socioeconómicas que enfrentaban las comunidades con las que trabajaban. Esta percepción se vio reflejada en la crítica de un campesino de Formosa, quien cuestionó la utilidad de aprender a leer y escribir si esto no conducía a una mejora tangible en su situación económica.

Este desafío llevó a INCUPO a replantear y ampliar sus estrategias. La organización empezó a integrar en sus programas temáticas más amplias, como la educación para la salud, la vida familiar, la producción y la formación política. Esta adaptación refleja un entendimiento más sofisticado de que la transformación social requiere de un enfoque integral que va más allá de la alfabetización. En lugar de tratar la educación como un fin en sí mismo, INCUPO la posicionó

como una herramienta dentro de un conjunto más amplio de estrategias para el desarrollo comunitario.

En este proceso, INCUPO vivió distintas fases que no se ajustan a una línea de tiempo histórica uniforme. En primer lugar, se enfocó en la alfabetización y el uso de medios de comunicación para educar y transformar las comunidades campesinas e indígenas. Posteriormente, amplió su enfoque para abordar problemas más específicos y urgentes, como la visibilidad de derechos postergados y el fomento de modelos de producción sostenible. Esta fase incluyó la promoción de derechos sobre la tierra, la defensa del medio ambiente y la soberanía alimentaria, evidenciada a través de iniciativas como el Periódico Acción.

Más adelante, INCUPO se dedicó a la construcción de modelos alternativos de comunicación y gestión, defendiendo un marco legal que apoyara el derecho a la comunicación y la democratización del acceso a la información. Este enfoque subraya la importancia de la comunicación comunitaria como motor de cambio social y político.

La experiencia de INCUPO ilustra cómo los medios de comunicación comunitarios pueden desafiar y reconfigurar el sistema comunicacional establecido, que a menudo sirve a intereses económicos y políticos. La comunicación se convierte en una herramienta crucial para colectivizar necesidades y demandas, así como para hacerlas visibles en el ámbito público. Esta perspectiva se alinea con la idea de que la comunicación es esencial para la existencia y la praxis de la ciudadanía, tal como se argumenta en el trabajo de Mata (2011).

En términos de la(s) cultura(s) popular(es), INCUPO ha mostrado un compromiso con los sectores marginados y desplazados, buscando fortalecer su capacidad de emancipación a través de un enfoque que incluye la igualdad de género, los derechos individuales y las relaciones laborales. La organización ha promovido la autoidentificación de las comunidades indígenas y campesinas como sujetos de derechos y agentes de cambio. Este enfoque ha permitido a estas comunidades reclamar y ejercer sus derechos de manera más efectiva, participando activamente en la transformación de sus realidades sociales y políticas.

En conclusión, la experiencia de INCUPO destaca el papel crucial de la comunicación comunitaria y la educación popular como herramientas para el empoderamiento y la transformación social. La organización ha demostrado que una comprensión profunda de las realidades locales y una estrategia flexible y adaptativa son fundamentales para abordar los desafíos de las comunidades marginadas. Su trayectoria ofrece valiosas lecciones para otras iniciativas similares en la región, confirmando la importancia de defender el derecho a la comunicación y promover un acceso equitativo y democrático a la información.

## Referencias bibliográficas

- Alabarces, P. A., & Añón, V. (2016). *Subalternidad, pos-decolonialidad y cultura popular: Nuevas navegaciones en tiempos nacional-populares*. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/106483>
- Alabarces, P. (2021) *Pospopulares. Las culturas populares después de la hibridación*. CALAS.
- Dios, R. de, & Vigil, C. J. (2015). Diagnóstico participativo de comunidades: La experiencia de INCUPO. *Chasqui*, (14), 56–63. <https://doi.org/10.16921/chasqui.v0i14.1791>
- INCUPO. (2005). El proceso educativo en INCUPO. Documento interno
- INCUPO. (2006). Diseño editorial de INCUPO. Documento interno
- INCUPO. (1996). Cultura Popular: ¡Algo a construir! Eduardo Cavalieri. Documento interno.
- Fasano, P (2011). Cambio de estilo. [Tesis de Doctorado, Universidade Federal do Rio Grande Do Sul] En prensa.
- Fasano, P., & Roquel, I. (2016). Comunicación comunitaria: Un proyecto en busca de definiciones. *Actas de Periodismo y Comunicación*, 2(1), Article 1. <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas/article/view/3648>
- Freire, P (2014) *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI.
- Freire, P. (1973). ¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural. Tierra Nueva.
- García Canclini, N. (2004). “La cultura extraviada en sus definiciones” y “Norte y sur de los estudios culturales” en *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*. Gedisa.
- Geertz, C. (2006). *La interpretación de las culturas*. Gedisa.
- Guber, R. (2016). *La etnografía*. SXXI ed.
- Grignon, C. y Passeron, J. C. (1991). *Lo culto y lo popular: miserabilismo y populismo en la sociología y en la literatura*. Nueva Visión.
- Grossberg, L (2012) *Estudios culturales en tiempo futuro*. Siglo XXI.
- Huergo, J. A. (2006). Un campo de posibilidades. *Tram[p]as de la Comunicación y la Cultura*, no. 44. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/32927>
- Kaplún, G. (2007). La Comunicación Comunitaria. In Medios de comunicación: El escenario iberoamericano—Tendencias 07 (pp. 311 – 321). Planeta
- Kaplún, M.(1998). *Una pedagogía de la comunicación*. Editorial de la Torre.
- Kejval, L. (2009) *Truchas*. Prometeo Libros.
- Martín-Barbero, J. (2010) *De los medios a las mediaciones*. Anthopos
- Mata, M. C. (2006) Comunicación y ciudadanía. Problemas teóricos de su articulación. *Fronteiras*. VIII (1) <https://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6113>
- Mata, M. C. (2011) Ciudadanizar las políticas de comunicación: los nuevos desafíos. <https://www.scribd.com/document/538887910/Ciudadanizar-Las-Politicas-de-Comunicacion-Mata>
- Mendizabal (2006) Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En Vasilachis de Gialdino, I. (coord.) (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.
- Orozco, G. (1997). La perspectiva cualitativa. En *La investigación en comunicación desde la perspectiva cualitativa* (pp. 67-93). IMDC.
- Prieto Castillo, D. (1998). Comunicación educativa en el contexto latinoamericano. *Psychosocial Intervention*, 7(3), 329–345.
- Reguillo, R (2004). Los estudios culturales. El mapa incómodo de un relato inconcluso. Aula abierta. Lecciones básicas. Portal de la Comunicación, del Instituto de la Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona. [https://incom.uab.cat/portalcom/wp-content/uploads/2020/01/16\\_esp.pdf](https://incom.uab.cat/portalcom/wp-content/uploads/2020/01/16_esp.pdf)
- Restrepo, E. (2012). “En torno a la especificidad de los estudios culturales” en *Antropología y Estudios culturales. Disputas y confluencias desde la periferia*. Siglo XXI.
- Villamayor, C. (2015). Estudios de comunicación popular. Teorizar es intervenir. En: F. Saintout. A. Varela (Dir.) *Voces abiertas: comunicación, política y ciudadanía en América Latina*. (pp. 215 – 241). CLACSO.
- Vinelli, N y Rodríguez Esperón, C. (2004) *Contrainformación*. Ed. Continente.
- Williams, R. (2009). *Marxismo y Literatura*. Ed. Las Cuarentas.

# Los mecanismos de democracia directa activados en México. Entre la iniciativa gubernamental y ciudadana (siglos XIX-XXI)

Recibido: 15/10/2024

Aceptado: 15/05/2025

## Mechanisms of Direct Democracy Activated in Mexico: Governmental and Citizen Initiatives (19th–21st Centuries)

**Laura Patricia Cruz Medel**

<https://orcid.org/0009-0006-9982-8271>  
cruzmedelpatricia951907@gmail.com  
Maestrante en Ciencias Políticas,  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

**Octavio Humberto Moreno Velador**

<https://orcid.org/0000-0001-9031-5759>  
octaviohmoreno@gmail.com  
Doctor en sociología, Profesor  
investigador, Facultad de Ciencias  
Políticas y Sociales, Benemérita  
Universidad Autónoma de Puebla.

### Resumen

El presente artículo tiene como finalidad explorar el uso de los mecanismos de democracia directa en México, que han estado presentes a lo largo de la historia del país. Se aborda la activación de mecanismos de democracia directa a nivel nacional en los siglos XIX, XX y XXI. El análisis de estos casos permite observar que la activación de los mecanismos está fuertemente condicionada al contexto social y político mexicano además de que existe una diferencia sustancial en si los mecanismos son convocados desde instancias de poder, como el Poder Ejecutivo o el Congreso (desde arriba) o si bien se promueven desde la organización y participación ciudadana (desde abajo). Se muestra que en México existe una experiencia histórica en el uso de la herramienta, pero que esta se mantiene sujeta al contexto específico, sus particularidades institucionales y al impulso desde abajo o arriba en su realización. Se concluye que estos mecanismos han estado presentes a lo largo de la historia y han logrado enriquecer la democracia mexicana. Su presencia es signo de una sociedad política viva, en transformación y en constante ampliación.

**Palabras clave:** historia, democracia directa, participación ciudadana, expresión de la opinión ciudadana, desde arriba, desde abajo.

### Abstract

The purpose of this article is to explore the use of direct democracy mechanisms in Mexico, which have been present throughout the country's history. It addresses the activation of direct democracy mechanisms at the national level in the 19th, 20th and 21st centuries. The analysis of these cases allows us to observe that the activation of these mechanisms is strongly conditioned by the Mexican social and political context. In addition, there is a substantial difference in whether the mechanisms are convened by power bodies, such as

the executive branch or Congress (from above), or whether they are promoted by citizen organization and participation (from below). It is shown that in Mexico there is a historical experience in the use of this tool, but that it remains subject to its specific context, its institutional particularities and the impulse from below or above in its implementation. The conclusion to be drawn is that these mechanisms have been present throughout the history of Mexico and have managed to enrich Mexican democracy. Their presence is a sign of a living political society, in transformation, and in constant expansion.

**Keywords:** history, direct democracy, citizen participation, expression of citizen opinion, top-down, bottom-up.

## 1. Introducción

El uso de mecanismos de participación ciudadana en México tiene una historia larga a pesar de que solo durante los últimos años ha tenido atención pública. Fue hasta la reforma electoral de 2012<sup>1</sup> que se introdujo formalmente su uso en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), aunque han sido activados en diversos momentos en la historia del país. Por ello, en principio puede decirse que en México se han presentado tres tipos de activaciones: 1) las activadas sin la existencia de leyes específicas (todas aquellas activadas antes de la reforma de 2012); 2) las activadas acorde a la legalidad existente; 3) y aquellas en las que, aunque existían leyes se llevaron a cabo omitiendo su cumplimiento<sup>2</sup> (Alacio, 2019). Las activaciones de estos mecanismos, han tenido finalidades diversas, como consultar a la ciudadanía sobre la continuidad de un mandatario en el poder, la aceptación de reformas constitucionales sin atender lo previsto constitucionalmente, postulaciones a la candidatura presidencial, la expresión de la opinión ciudadana sobre temas de trascendencia nacional o sobre la realización de proyectos estratégicos; de igual modo la convocatoria ha provenido tanto desde el poder político como desde la sociedad civil.

En ese sentido, el objetivo del presente artículo es explorar y analizar el uso que se ha dado a los mecanismo de democracia directa en el país a lo largo de los siglos XIX, XX y XXI, considerando las condiciones políticas, sociales, particularidades institucionales, su origen y su impacto en la vida democrática de México,

1 La reforma político electoral de 2012, que tuvo como eje articulador la participación ciudadana en el ejercicio del poder público (Rodríguez, 2015, p 547), se convirtió en el punto de partida a la transición de una democracia caracterizada no sólo por la participación de la ciudadanía para elegir el gobierno en turno a través del voto, sino a una ciudadanía que pudiese participar en la toma de decisiones través de las figuras de democracia directa y participativa como el derecho de registrar una candidatura independiente a cargos de elección popular, proponer iniciativas legislativas y a participar en consultas populares. Sin embargo, fue hasta 14 de marzo de 2014 cuando se expidió la ley Reglamentaria, lo anterior, en palabras de Rodríguez (2015), conllevó a un incumplimiento del Poder Constituyente e hizo nugatorio el derecho de los depositarios originarios de la soberanía popular.

2 Alacio (2019), establece que en México se han presentado dos tipos de activaciones, las legales y aquellas que se activaron sin la existencia de leyes, incluso omitiendo los requisitos legales. En el presente análisis se identifican tres tipos de activaciones en el país.

para lo cual, en la primera parte del artículo, se lleva a cabo una revisión de la conceptualización de términos como democracia directa y participativa así como de las distintas posturas que existen en la academia respecto al uso, capacidades y limitaciones de los mecanismos de democracia directa y cómo ésta en ocasiones tensiona la democracia representativa. Lo anterior, con la finalidad de conocer desde la teoría democrática qué es la democracia directa y sus relacionamientos con la participativa y representativa; en una segunda parte se tiene por objetivo identificar los principales mecanismos de democracia directa que han sido activados a nivel nacional, durante los siglos XIX, XX y XXI en México describiendo las condiciones políticas, sociales e institucionales bajo las cuales se han implementado además de establecer si estos han sido convocados desde el poder (*top-down*) o desde la ciudadanía (*bottom-up*), e identificando las finalidades y temas sobre los que han sido activados. En la tercera y última parte se analiza de forma comparada los ejercicios realizados en el país atendiendo a aspectos como el tipo de mecanismo que se empleó, la fecha de activación, el tema sobre el que se convocó, el origen desde arriba (gubernamental) o desde abajo (sociedad civil), y si la activación fue en el marco de la regulación constitucional. Lo anterior nos permite valorar las potencialidades y limitaciones de estos mecanismos a través de establecer un análisis empírico para ofrecer una visión integral y crítica sobre el papel de los mecanismos de democracia directa en la historia política de México.

Por lo anterior, el presente artículo se inscribe en un estudio de tipo exploratorio que busca caracterizar y comprender el uso y activación de los mecanismos de democracia directa en el país a lo largo de diferentes periodos históricos, a través de un enfoque cualitativo, pues más que a una medición numérica se centra en la descripción y análisis de procesos históricos, a través de información que ha sido obtenida por medio de una revisión documental de fuentes secundarias relevantes como investigaciones académicas, documentos históricos, legislación oficial y literatura especializada. Asimismo, el presente realiza un análisis comparativo que nos permite identificar patrones, diferencias, similitudes, potencialidades y limitaciones en el uso que se ha dado en el país a los citados mecanismos.

## **2. Conceptualización, potencialidades y limitaciones en el uso de mecanismos de democracia directa**

Aunque en términos reales, no existe una connotación común para definir la democracia directa, ya que dicho concepto es considerado como polisémico pues carece de terminología universal por estar contenido de diferentes significados y componentes en distintos lugares (Altman, 2022). David Altman lo define como un grupo de instituciones políticas en las que los ciudadanos deciden o emiten su opinión en las urnas a través del sufragio universal y secreto que no forma parte del proceso electivo regular de autoridades (Altman, 2010). En otras palabras, esos mecanismos son medios de decisión política por medio del sufragio directo y universal, que se diferencian de la democracia participativa como el presupuesto participativo, el asambleísmo, peticiones populares de ley, comisiones ciudadanas mecanismos en

los que las decisiones no son tomadas por medio del sufragio directo y universal, sin embargo, en ellos se fomenta la discusión y el debate ciudadano.

En ese sentido, si bien la democracia directa y la democracia participativa son conceptos estrechamente vinculados dentro de la teoría democrática, pues ambos buscan fortalecer la legitimidad democrática y la inclusión ciudadana, estas difieren de sus medios y alcances, pues mientras que la democracia directa hace referencia a mecanismos por medio de los que la ciudadanía interviene de manera inmediata en la toma de decisiones, la democracia participativa enfatiza en la ampliación y profundización de la participación ciudadana en la vida pública, no sólo a través de mecanismos directos sino mediante procesos deliberativos y consultivos.

Al respecto autores como Macpherson (1977), ya planteaba la democracia participativa como una forma de extender y perfeccionar a la democracia liberal y representativa. En su concepción la ciudadanía debería participar a través de consejeros y otras formas de organización comunitaria, con el objetivo de mejorar la calidad de la democracia e impulsar una mejor representación de los intereses ciudadanos. Por su parte, un autor reconocido como Avritzer (2012) ha planteado el uso de herramientas de democracia participativa como el presupuesto participativo, con el objetivo de enfrentar las desigualdades y mejorar la gobernanza local. Esto en vista de que actualmente la representación democrática enfrenta retos importantes como la falta de participación en los procesos electorales, un sentimiento de escasa coincidencia de los intereses ciudadanos, apatía, escasa rendición de cuentas y cercanía con la ciudadanía (Bobbio, 1999).

Por su parte, como forma de profundizar la democracia y la participación, la democracia directa ha funcionado como herramienta para enfrentar el desencanto de la ciudadanía de los partidos políticos tradicionales y de las instituciones de la democracia representativa dotando a los ciudadanos de nuevas herramientas de participación. Lo anterior, ha traído como consecuencia que el modelo democrático representativo sea transformado de un modo irreversible, pasando de una democracia de la promesa electoral a una democracia de la escucha como un canal ciudadano de expresión (Annunziata, 2015), pues este tipo de democracia se aleja de la idea de que la legitimidad es producida de manera absoluta a través de la elección, en la que los ciudadanos sólo participan a través de su voto para elegir a sus representantes y se funda en la idea de que la legitimidad de los políticos se lleva a cabo en todo momento.

Dichos mecanismos de democracia directa son diferenciados por su origen, entre los que son iniciados por los ciudadanos y aquellos que son iniciados desde las instituciones (Altman, 2010), por lo que, los términos “*bottom-up democracy*” (democracia desde abajo) y “*top-down democracy*” (democracia desde arriba), desarrollados en la teoría de las políticas públicas y la participación ciudadana, han sido retomados en torno a la implementación de los citados mecanismos. Por un lado, el enfoque “*bottom-up democracy*” hace referencia a aquellos mecanismos que han sido impulsados por la ciudadanía reforzando la soberanía popular, y el enfoque “*top-down democracy*” se refiere al impulso de estos por parte de las autoridades gubernamentales con la finalidad de legitimar sus decisiones.

Si bien la democracia directa busca el fortalecimiento de la soberanía, dentro de la literatura especializada existen posturas encontradas acerca de las potencialidades y limitaciones que tiene el uso de sus mecanismos. Por un lado, están aquellas que las consideran favorables para la expansión de la democracia y, por otro lado, aquellas que las consideran como un riesgo para la representación democrática o incluso que pueden ser presa de un uso autoritario. Quienes la consideran un riesgo argumentan que estos mecanismos pueden deteriorar la representación al impedir el cumplimiento de los períodos de elección, además de que pueden ser usados de manera tendenciosa para fortalecer los intereses partidistas o presidenciales. Al respecto, un autor como Zovatto ha planteado:

Como lo demuestra en la práctica latinoamericana, los mecanismos de democracia directa significan un elemento distorsionador en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes, fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la Sociedad. (Zovatto, 2014, p. 67)

En ese sentido, los autores que brindan su apoyo a estos mecanismos argumentan que pueden ser favorables para la evaluación de la gestión pública, combatir la apatía y la alienación, también pueden ser herramientas educativas democráticas al lograr un mayor involucramiento ciudadano (Altman, 2010). Por su parte, autores como Pateman (1970) han planteado que la participación ciudadana es fundamental para el adecuado desarrollo de la democracia, si bien la representación democrática es importante, es necesario que existan formas de participación activa que permitan desarrollar habilidades cívicas y de mayor conciencia política.

Al respecto, hoy en día, diversos gobiernos latinoamericanos han adoptado el uso de herramientas de democracia directa para permitir una mayor vinculación ciudadana con la toma de decisiones gubernamentales, así como para permitir la existencia de mecanismos de control ciudadano sobre el desempeño de gobernantes a través de referéndums y consultas (Welp, 2010). Sin embargo, aunque la aplicación de dicho mecanismo puede conllevar a la existencia de grandes beneficios a favor de la participación ciudadana, a su vez, estos pueden conllevar a un conflicto con la democracia representativa, pues pueden provocar un enfrentamiento entre las políticas aplicadas por los gobernantes y su eventual impugnación por parte de la ciudadanía; además de que pueden ser activados por líderes que buscan una mayor legitimidad para sus acciones y lograr una mayor consolidación política (Welp, 2010).

En México, a pesar de que fue hasta la reforma de 2012 en materia político-electoral cuando los mecanismos de democracia directa y participativa fueron legalmente incorporados al texto constitucional, su aplicación tiene una larga historia, pues a lo largo de los años se han activado ejercicios como las consultas ciudadanas, a través de las cuales se llama a la participación inmediata de la ciudadanía en la toma de decisiones. Por ello, el presente tiene como objeto explorar y analizar el uso que se ha dado a los mecanismos de democracia directa en el país a lo largo de los siglos XIX, XX y XXI, considerando, en torno a lo anterior,

las condiciones políticas, sociales, particularidades institucionales, su origen y su impacto en la vida democrática de México.

### **3. La activación de mecanismos de democracia directa en el siglo XIX y XX**

El uso de mecanismos de democracia directa en México tiene antecedentes desde el siglo XIX, se elaboró una revisión de los casos emblemáticos a nivel nacional para conocer y distinguir entre los diferentes ejercicios, en donde se atiende aspectos como el tipo de mecanismo que se emplea; la fecha de activación y el contexto histórico específico en el que se presentó; la temática sobre la que fue activado; el origen desde arriba (gubernamental) o desde abajo (sociedad civil) en su activación e implementación; y finalmente si este tenía regulación constitucional específica para la realización del ejercicio. El objetivo de esta parte es entender las diferentes variantes en su realización y resultados, mostrando que no existe un sentido unívoco en su condición.

#### **A) Las consultas de Santa Anna y Juárez**

Santa Anna llegó a la presidencia del país en 1853, tras la promulgación del Plan de Jalisco del 13 de septiembre de 1852, en el cual se desconocía al presidente de la república Mariano Arista, y se invitaba al general Antonio López de Santa Anna a reasumir el mando de la nación (Andrews, 2022). Sin embargo, el propio sistema de elección impediría que el gobierno de Santa Anna contara con la aceptación universal, por lo que, en la búsqueda de enfrentar la oposición a su gobierno emitió decretos que tuvieron como finalidad demostrar el apoyo a su mandato. Tras conseguir el apoyo en la ampliación de las facultades otorgadas por ayuntamientos de toda la república, así como de diversas gubernaturas, Santa Anna declararía su propia continuación en la presidencia por tiempo indefinido, lo que traería como consecuencia la promulgación al Plan de Ayutla del 1º de marzo de 1854, el cual estuvo acompañado de resistencias militares en su contra. Ante sus distintos grupos opositores, Santa Anna instrumentó –entre octubre y noviembre de 1854– un plebiscito que tuvo por objeto consultar a la población si debía permanecer en su mandato vitalicio o abandonar su cargo (Arroyo, 2007, p 124). En términos de la investigación desarrollada por Arroyo (2007), la consulta se dirigió tanto a los ciudadanos de manera individual, como a las cooperaciones existentes, a través de un voto ejercido de manera pública y en la que el cómputo de votos se realizó de manera individual.

Las mesas receptoras contaron con dos cuadernos en los que la ciudadanía debía firmar si votaban por la afirmativa o la negativa a la siguiente pregunta: “1) el actual presidente de la república ha de continuar en el mando supremo de ella con las amplias facultades que hoy ejerce”, es decir, en un cuaderno se firma por la afirmativa al cuestionamiento, mientras que en otro por su negativa (Vázquez,

1986, citado en Arroyo, 2007, p. 67). El resultado del ejercicio fue 435 530 sufragios por la afirmativa y 4075 en contra o propuesta de otro nombre para gobernar la república (Vázquez, 1986, p. 67). Este dato citado por Arroyo, (2007) ilustra la contundencia del respaldo obtenido en este proceso.

En palabras de Andrews, (2022) el ejercicio fue:

una estrategia política para reafirmar la legitimidad del presidente frente a la oposición organizada. Al menos en el contexto de la historia de México, el plebiscito apareció claramente como un sustituto para la costumbre histórica de recurrir a la aclamación popular mediante el pronunciamiento. En otras palabras, no estaba diseñado para que el electorado pudiera terminar con la presidencia de Santa Anna; buscaba crear la impresión de que su Alteza Serenísima contaba con el respaldo del pueblo para continuar con su mandato extraordinario. (Andrews, 2022, “Blog de la División de Historia del CIDE, párr 15).

Posteriormente, durante el Gobierno de Benito Juárez, en el marco de las elecciones federales de 1867, Sebastián Lerdo de Tejada<sup>3</sup>, como encargado de redactar la convocatoria, retomaría la idea del instrumento plebiscitario respecto a autorizar al Congreso de la Unión para efectuar reformas constitucionales sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la propia Constitución (Gantús, 2019) ante su experiencia sobre el lento, tardío e inoportuno desarrollo de las reformas constitucionales dentro de un escenario en que el conflicto entre el legislativo y ejecutivo dificultaban su aprobación, por lo que, como una forma de saltarse al poder legislativo y a las legislaturas estatales, se apeló directamente a la resolución del pueblo, por ser este último de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución, fuente de la norma (Arroyo, 2007). En ese sentido, la convocatoria para la elección de los Supremos Poderes emitida el 14 de agosto de 1867 no solo llamó a la renovación del poder legislativo y ejecutivo de la nación, sino que además llamó al plebiscito sobre la reforma a la Constitución, la cual consistía en tres tópicos de orden político: la reorganización de los poderes públicos, la anulación de la vecindad que conllevaría a una representación de nación<sup>4</sup> y el avance a la republicanización<sup>5</sup> (INEHRM., s.f.).

3 Quien ocupó el cargo de ministro de justicia, relaciones exteriores y gobernación además de ser presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y quien se convirtió en uno de los principales aliados de Juárez.

4 Establecido por el artículo 15 de la convocatoria para la elección de los Supremos Poderes del 14 de agosto de 1867, el cual, disponía lo siguiente:

15. Según la reforma sancionada por el art. 3o. del decreto del 16 de julio de 1864 en las elecciones de diputados al congreso de la Unión no subsisten las restricciones opuestas a la libertad del derecho electoral; y en consecuencia, no se exigirá el requisito de vecindad en el Estado, Distrito Federal ó Territorio en que se hace la elección y podrán ser electos diputados, tanto los ciudadanos que pertenezcan al estado eclesiástico, como también los funcionarios a quienes excluía el art. 34 de la ley orgánica electoral (INEHRM., s.f.)

5 Los efectos de cada uno de estos cambios se encuentran explicados de manera exhaustiva en el texto “Gobiernos divididos: Juárez y la representación política” de Arroyo (2007).

Por su parte, el artículo 9° de la convocatoria<sup>6</sup> llamó a la ciudadanía a expresar su voluntad sobre la posibilidad de reformar la Constitución sin observar lo establecido por el artículo 127 Constitucional, respecto a los cinco aspectos ya mencionados. Aunado a ello, los artículos 10 al 14 delinearón el procedimiento, en el cual se estableció que sería a través de la misma boleta, es decir, que el ciudadano podría ejercer un doble acto: nombrar a un elector y pronunciarse a favor o en contra de las reformas de la Constitución expresadas en el mismo medio. Una vez celebrada la jornada de votación, debían producirse en las mesas dos actas: una del cómputo de electores y una del plebiscito, las cuales debían ser remitidas a las juntas electorales de distrito para llevar el cómputo correspondiente y estas a su vez debían remitirlas a Secretaría de Gobierno y al Congreso de la Unión, según correspondiera, en donde es el Congreso de la Unión el encargado de computar el número total de votos a favor o en contra de las reformas constitucionales, y en caso de cumplirse una mayoría absoluta de los votos emitidos, declarar la vinculación del plebiscito; sin embargo, lo anterior no sucedió, pues tras una larga discusión legislativa el Congreso se pronunció por declararlo contrario a la Constitución, situación a la que Juárez no se opuso pues los resultados del plebiscito no le favorecieron, debido a que antes de conocer el resultado, durante su informe de estado y proyección de agenda presidencial, apeló a la opinión pública refiriendo que el pueblo había hecho mayoritariamente uso de la consulta, lo que en sus palabras quería decir que el pueblo no condenaba el método, por lo que solicitó posteriormente las reformas a la Constitución por los cauces legales ya establecidos (Arroyo, 2007).

Aunque, no fue el Congreso de la Unión quien llevó a cabo el cómputo, los resultados fueron dados a conocer posteriormente por el *Globo*, periódico de oposición a Juárez, en donde se contabilizó 419 492 en contra de las reformas, 384 355 a favor y 55 492 papeletas en blanco (Arroyo, 2007). En ambos casos, de Santa Anna y Juárez, se puede observar que no existía una legislación ni un procedimiento específico para la realización de los ejercicios, más bien estos respondían a la coyuntura específica a la que se enfrentaba el poder gobernante en momentos de tensión o *impasse* político. Además de ello ambos presidentes jugaron un rol central como promotores y convocantes de los procesos.

---

6 El artículo 9 de la Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes, disponía lo siguiente:

9. En el acto de votar los ciudadanos, para nombrar electores en las elecciones primarias, expresarán además su voluntad, acerca de si podrá el próximo congreso de la Unión, sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, reformarla ó adiccionarla sobre los puntos siguientes:
  - Primero.** Que el poder legislativo de la Federación se deposite en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del poder legislativo.
  - Segundo.** Que el presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del poder legislativo para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la cámara o cámaras en que se deposite el poder legislativo.
  - Tercero.** Que las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, ó los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito;
  - Cuarto.** Que la diputación ó fracción del congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al congreso á sesiones extraordinarias.

## B) La consulta de 1900 convocada por la Convención Nacional

En octubre de 1899 se organizó la Convención Nacional, esto era un sondeo ciudadano para determinar al candidato presidencial para la elección de 1900. El ejercicio buscaba determinar si la población estaba lista para ejercer su voto directo en la elección presidencial, además de promover la participación mediante su difusión y promoción pública (Gantús, 2019). La Convención Nacional estaba formada por una junta central en Ciudad de México, juntas locales en los estados y juntas menores en las cabeceras municipales. Los organizadores manifestaban que la convocatoria a la Convención era un acto de civismo y no de partido, bajo el entendido de que un partido político representaba los intereses de grupo y no los de la nación en su conjunto.

La consulta resultó en un ejercicio especial por su finalidad y por efectuarla a través de voto directo a nivel nacional. Sobre este último aspecto, debe decirse que las votaciones directas se aplicaban sólo en algunas elecciones municipales y estatales, y este sería el primer ejercicio de carácter nacional, pues se consideraba que la votación directa podría ser un problema toda vez que los ciudadanos no tenían ni la experiencia ni la instrucción para definir su preferencia y no podrían emitir un voto suficientemente razonado (Gantús, 2019).

Este plebiscito fue un ejercicio que resultó legitimador para el poder presidencial ya que permitió que Porfirio Díaz se presentara nuevamente como candidato para las elecciones de 1900, además fue convocado desde instancias de poder, lo que pretendía resolver la demanda de participación y el derecho a voto directo<sup>7</sup>.

## C) El EZLN y las consultas de 1995<sup>8</sup>

El primero de enero de 1994 en San Cristóbal de las Casas y otros municipios de Chiapas irrumpe el Ejército Zapatista de Liberación Nacional llamando a las comunidades indígenas a unirse a la lucha armada para derrocar al gobierno ilegítimo de México que mantenía a las comunidades indígenas en la pobreza extrema, miseria, abandono. El movimiento armado reivindicó a las comunidades indígenas históricamente abandonadas y excluidas de proyecto económico, político y social del régimen hegemónico en el país (Reynoso-Jaime y Nava-Gómez, 2016). Tomando el nombre e ideología de Emiliano Zapata, quien luchó por la reforma agraria y

7 Un análisis sobre la forma de gobierno y proceso de elección de la época se encuentra en Arroyo (2004), *La arquitectura del Estado Mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadana, 1821-1857*.

8 Toda vez que la presente investigación tiene como finalidad el análisis de la activación de mecanismos de democracia directa a nivel nacional, no se considera la consulta celebrada en abril de 1993 en el Distrito Federal para su reforma legal, pues dicho mecanismo se circunscribe a un espacio administrativo local. Asimismo, quedan fuera de este análisis muchos otros casos activados a nivel Estatal y Municipal, los cuales, pueden encontrarse en “Voluntad política, toma de decisión y poder: los mecanismos de democracia en México” de Alacio García (2019).

los derechos de los campesinos indígenas durante la revolución, el EZLN exigió reivindicaciones similares, tales como tierra, techo, trabajo, salud, educación, democracia y el cambio de estructuras de poder que habían mantenido en el poder por más de sesenta años al PRI, cuyo sistema político autoritario limitaba la participación política y mantenía las desigualdades sociales, las cuales se acentuaron gravemente tras la ruptura de la ideología del nacionalismo revolucionario, observada al final del sexenio de José López Portillo (1976-1982) y cristalizada durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), por la adopción de políticas neoliberales (Figueroa y Moreno, 2019)

En su primer comunicado el EZLN declaraba:

Somos producto de 500 años de luchas: primero contra la esclavitud, en la guerra de Independencia contra España encabezada por los insurgentes, después por evitar ser absorbidos por el expansionismo norteamericano, luego por promulgar nuestra Constitución y expulsar al Imperio Francés de nuestro suelo, después la dictadura porfirista nos negó la aplicación justa de leyes de Reforma y el pueblo se rebeló formando sus propios líderes, surgieron Villa y Zapata, hombres pobres como nosotros a los que se nos ha negado la preparación más elemental para así poder utilizarnos como carne de cañón y saquear las riquezas de nuestra patria sin importarles que estemos muriendo de hambre y enfermedades curables, sin importarles que no tengamos nada, absolutamente nada, ni un techo digno, ni tierra, ni trabajo, ni salud, ni alimentación, ni educación, sin tener derecho a elegir libre y democráticamente a nuestras autoridades, sin independencia de los extranjeros, sin paz ni justicia para nosotros y nuestros hijos.

Pero nosotros HOY DECIMOS ¡BASTA!, somos los herederos de los verdaderos forjadores de nuestra nacionalidad, los desposeídos somos millones y llamamos a todos nuestros hermanos a que se sumen a este llamado como el único camino para no morir de hambre ante la ambición insaciable de una dictadura de más de 70 años encabezada por una camarilla de traidores que representan a los grupos más conservadores y vendepatrias. (Comandancia General del EZLN, 1994)<sup>9</sup>

Tras la ocupación de edificios locales de gobierno y de enfrentamientos con la policía en Chiapas y el ejército mexicano, el EZLN fue calificado por las fuerzas políticas del país como violento e inestabilizador, además de considerarlo influenciado por fuerzas extranjeras. El movimiento causó una serie de reacciones políticas, académicas y sociales tanto a nivel nacional como internacional, que lograron colocar en el escenario público los problemas de marginación y pobreza

<sup>9</sup> El apartado siguiente se desarrolla a través del análisis y seguimiento de los comunicados emitidos por el Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y del seguimiento de notas periodísticas en torno a la activación de los mecanismos de democracia directa.

que iban en contra del discurso oficial de progreso y desarrollo (Reynoso-Jaime y Nava-Gómez, 2016).

En el ámbito nacional, las opiniones sobre el movimiento armado estuvieron divididas entre quienes condenaban la toma de armas y quienes manifestaban que éste había sido el último recurso de los pueblos para rebelarse en contra de la opresión que vivían desde hace más de 500 años. En el ámbito internacional, las opiniones frente al movimiento manifestaban que este no debía poner en riesgo la aplicación del Tratado de Libre Comercio (TLC) y reconocían que las condiciones de desigualdad en el sur del país eran consecuencia de la mala gestión y de la corrupción en el poder. En países de América Latina el movimiento fue tomado como una alarma, pues las poblaciones indígenas de dichos países se encontraban en condiciones de explotación y miseria como en México.

El EZLN identificaba la falta de democracia como una de las principales causas de las condiciones de pobreza extrema en que vivían millones de indígenas y campesinos, por lo que aspiraban a una convocatoria a elecciones verdaderamente libres, con igualdad en condiciones en la competencia partidista y la ampliación de espacios de participación, pues desde su visión, sin democracia no podría existir libertad, ni justicia, ni dignidad. El movimiento abanderó una causa en contra del autoritarismo que padecía el país, monopolizada por el partido en el poder y encabezada por el presidente Carlos Salinas de Gortari (Reynoso-Jaime y Nava-Gómez, 2016, p 224).

Tras doce días de enfrentamientos el gobierno federal declaró un alto al fuego de manera unilateral, por lo que el 16 de febrero iniciaron las primeras conversaciones entre el EZLN y el gobierno federal. Dichas conversaciones fueron calificadas por el EZLN como una burla y un engaño, ya que tras un año de iniciadas no se habían solucionado sus demandas. Muchos comunicados fueron emitidos por el Comité Clandestino Revolucionario Indígena, pero en particular el discurso del 1 de enero de 1995 evidenciaría la situación que se vivía con las palabras siguientes:

Las habladuras ya las pasamos años tras años; como dijo el comandante *Tacho*, la dictadura que ha pasado aquí en este país, claro no se nota como Porfirio Díaz que tardó más de treinta años en el poder, o como Augusto Pinochet, (que) verdaderamente fue dictadura. Pero aquí en nuestro país se cambian de cara. No son iguales la cara de Salinas, la cara de López Mateos, la cara de Gustavo Díaz Ordaz, la cara de José López Portillo y otros mal gobierno que ha pasado aquí en este país. Son títeres que están usados, manejados por los ricos, los que los han dominado por muchos años. Son los que tienen la democracia, la justicia para ellos, pero para el pueblo de México, los pobres, como que no existen. (Moisés, 1995, “Enlace Zapatista”, párr. 4)

Gracias al uso del internet el EZLN logró colocarse en la agenda de la opinión pública internacional y tras un año de diálogos entre funcionarios del Poder Ejecutivo Federal y la dirigencia del EZLN fueron suspendidos abruptamente,

cuando se expidieron órdenes de aprehensión contra la dirigencia de los insurgentes (Martínez Veloz, 2008). Tras el proceso electoral de 1994, el cual también calificaron como fraudulento y continuación del neoliberalismo, el EZLN pensó en la necesidad de la construcción de una iniciativa de carácter nacional que lograra articular todas las formas organizativas, hasta ese momento dispersas, en una lucha contra el sistema de partido de estado. Esto significaría la creación de un movimiento capaz de ser punto de encuentro de todas las fuerzas democráticas, encabezado por la Convención Nacional Democrática, por lo que en junio de 1995 el Comité Clandestino Revolucionario Indígena Comandancia-General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional México convocaría a la ciudadanía a emitir su opinión sobre la creación de dicho movimiento, por lo que propusieron una consulta nacional e internacional bajo los siguientes cuestionamientos:

1. ¿Estás de acuerdo en que las principales demandas del pueblo mexicano son: tierra, vivienda, trabajo, alimentación, salud, educación, cultura, información, independencia, democracia, libertad, justicia y paz?
2. ¿Deben las distintas fuerzas democratizadoras unirse en un amplio frente de oposición y luchar por las 13 demandas principales?
3. ¿Debe hacerse una reforma política profunda en términos que garanticen: equidad, participación ciudadana, incluidas la no partidaria y la no gubernamental, ¿respeto al voto, padrón confiable y reconocimiento de todas las fuerzas políticas nacionales, regionales o locales?
4. ¿Debe el EZLN convertirse en una fuerza política independiente y nueva?
5. ¿Debe el EZLN unirse a otras fuerzas y organizaciones y formar una nueva organización política? (EZLN, 1995, párr 28)<sup>10</sup>

Sería a través de un llamado que el EZLN solicitaría a la Alianza Cívica Nacional su contribución para la organización de la consulta ciudadana, además de solicitar a la Convención Nacional de Trabajadores, a la Convención Nacional Indígena, la Convención Nacional Estudiantil, la Convención Nacional de Mujeres, entre otras, a sumar esfuerzos en la organización de la consulta popular bajo el compromiso de “mandar obedeciendo”. En dicha consulta llevada a cabo el 27 de agosto de 1995, más de 80 000 ciudadanos se movilizaron en todo el país y participaron cerca de un millón de personas que emitieron su opinión en más de 10 mil casillas en todo el territorio nacional (Pogrebinski, 2017). El resultado reportado por la Alianza Cívica Nacional (ACN) fue:

luego de contabilizar 971 mil 55 votos de 8 mil 698 mesas y comunidades indígenas, las tendencias de que el EZLN debiera transformarse en

10 El comunicado del 8 de junio de 1995 propuso la consulta al tenor de 5 cuestionamientos, sin embargo, la investigación realizada por Enrique A. Calva Juárez “Participación y consultas públicas en México. Lo que posibilitó un nuevo espacio público, 1993-1999 establece que en realidad fueron 6 las preguntas que se realizaron en la encuesta, la sexta pregunta fue ¿Debe garantizarse la presencia y participación equitativa de las mujeres en todos los puestos de representación y responsabilidad en los organismos civiles y en el gobierno?”

una fuerza política independiente y nueva, sin unirse a otras, se mantuvo con 53.1 por ciento frente a una negativa del 37.9 por ciento. (Calva Juárez, 2000, p 135)

La consulta fue considerada como un éxito por el interés de la ciudadanía, además de mostrar la importancia de la organización de la sociedad civil como elemento transformador para la toma de decisiones. En palabras del comandante Tacho del EZLN, el resultado:

superó en mucho lo que el gobierno esperaba y nos hizo llegar a este sexto encuentro de San Andrés, con un viraje muy grande(...) Además hizo posible que el diálogo de San Andrés no muriera, no se rompiera, y su contribución fue abrir una nueva puerta de paz en San Andrés Sacaman ch'em de los Pobres. (La jornada, 1995, citado en Calva Juárez, 2000, p 140)

De dicha consulta surgieron también la consulta juvenil y la consulta internacional, las cuales fueron una continuación de la primera (Calva Juárez, 2000)<sup>11</sup>. En el caso de la consulta juvenil se le agregaron dos cuestionamientos más y llamó a la participación de los jóvenes de 12 a 17 años, además de los cuestionamientos realizados por la consulta del 27 de agosto de 1995, se les preguntó si estaban de acuerdo con la impartición de educación gratuita, con la autonomía universitaria y se les cuestionó sobre si rechazaban que se estableciera como nueva edad penal los 16 años. Se instalaron 1500 casillas en el Distrito Federal, en escuelas preparatorias y en el campus de la Universidad Nacional Autónoma de México, además de ocho mil a lo largo del territorio nacional. Se reportó una participación de 200 000 jóvenes quienes además participaron en la realización de las tareas organizativas de la consulta.

El resultado de la consulta a los jóvenes fue el siguiente: sobre si estaban de acuerdo en que las demandas del pueblo mexicano son tierra, vivienda, trabajo, alimentación, salud, educación, cultura, información, independencia, democracia, libertad, justicia, paz, seguridad, combate a la corrupción y defensa del medio ambiente, el "sí" fue de 93 %, el 3,51 % "no" y 3,23 % "no sé"; respecto a si las distintas fuerzas democratizadoras debían unirse en un frente amplio 78,21 % votó "sí"; la tercera pregunta sobre si los mexicanos debían hacer una reforma que garantizará la democracia el 83,72 % dijo "sí"; sobre si el EZLN debía convertirse en una fuerza política nueva e independiente el 48,73% votó "sí", el 33,14 % votó por el "no" y el 18,13 % optó por el "no sé"; en cuanto a la pregunta sobre si el EZLN debía unirse a otras organizaciones y juntos formar una nueva organización política, el 37 % optó por el "sí", el 46,72 % optó por el "no" y el 15,59 % declaró no saber; sobre si debía garantizarse la presencia y participación equitativa de las mujeres en todos los puestos de representación y

<sup>11</sup> Toda vez que el análisis del presente tiene como objeto los mecanismos de democracia directa a nivel nacional, no se detallará análisis alguno sobre la consulta internacional, dicho análisis se encuentra en el trabajo de Enrique A. Calva Juárez, "Participación y consultas públicas en México. Posibilitando un nuevo espacio público, 1993-1999".

responsabilidad en los organismos civiles y en el gobierno un 80,56 % voto por el “sí”. Finalmente, sobre los dos últimos cuestionamientos integrados en esta consulta juvenil, los resultados sobre si se debía garantizar la educación pública y gratuita en todos los niveles, el 88,52 % respondió “sí”, y sobre si se estaba de acuerdo en que se estableciera como edad penal desde los 16 años, el 52,77 % “sí”, 32,86 % dijo que no y 14,37 “no sé” (Calva Juárez, 2000, pp 144-145).

El alcance y participación de la sociedad civil, así como el impacto internacional del EZLN, visibilizaron el movimiento y colocaron al gobierno en una posición en la que sus demandas debían ser atendidas, por lo que las negociaciones entre el gobierno y el EZLN terminaron en 1996 con la firma en 1996 de los acuerdos de San Andrés sobre el “Derecho y Cultura Indígena”, mismos que comprometían al Estado a reconocer a los pueblos indígenas constitucionalmente y que éstos gozaran de autonomía. Asimismo, los diálogos dieron pie a la fundación del Congreso Nacional Indígena (CNI) en octubre de 1996 (CNDH, s.f.).

Respecto a la consulta, se muestra que este ejercicio provino desde abajo, organizado sin un marco legal institucional establecido, con una notable participación popular y mostró una alternativa para la solución del conflicto armado en el país. A diferencia de los casos anteriores que hemos observado en este artículo, esta fue una experiencia organizada desde la sociedad civil, sin la injerencia del poder político y sin un marco legal institucional establecido, lo anterior, permitió que la sociedad civil mostrara su capacidad de autogestión y organización generando legitimidad y mostrando la existencia de alternativas viables para abordar conflictos complejos fuera de canales institucionales establecidos, además de ello, ambos ejercicios encabezados por el EZLN cumplen una función de contrapeso frente al poder político, en el que la vigilancia y la presión conllevan a que los gobernantes actúen con responsabilidad.

#### **D) La consulta contra el Fobaproa de 1998**

Tras la consulta de 1995 convocada por el EZLN, los mecanismos de democracia directa tomarían importancia debido a la buena participación de la sociedad, por lo que fueron vistos como una forma de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones políticas y también para ganar legitimación gubernamental; por ello, en 1998, en el marco de la aprobación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa)<sup>12</sup> —esto es la conversión en deuda pública de 600 mil millones de pesos para el “rescate” de los bancos— el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el entonces Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Andrés Manuel López Obrador, convocaron a la participación de la ciudadanía en una consulta sobre la pertinencia del Fobaproa.

Bajo la consigna “quienes tengan que pagar sus adeudos lo hagan y no sea el pueblo de México quien pague”, el Comité Ejecutivo Nacional del PRD asumió

12 Un análisis sobre el Fobaproa es el de Manrique, I. (2011). Fobaproa: un gigante paraestatal. *Problemas del Desarrollo: Revista Latinoamericana de Economía*, 198-205 <https://probdes.iiec.unam.mx/index.php/pde/article/view/28326>.

la organización de la consulta con alrededor de 10 000 militantes involucrados en los equipos de trabajo (Alberto Aguirre, 1998). El 31 de agosto de 1998 se llevó a cabo la consulta con alrededor de 11 705 casillas, se contabilizaron 2 141 578 votos, de los cuales 2 058 616 (96,43 %) se declararon a favor de la propuesta perredista, 19 865 (0,93 %) por la del gobierno, 33 635 (1,57 %) plantearon otras alternativas y se anularon 44 413 boletas (2,07 %). Esto, en palabras de López Obrador, significó el rechazo de la ciudadanía al Fobaproa, además de que le permitió hacer una demanda para investigar a los beneficiarios con las consecuentes penas que correspondieran (Saldierna, 1998).

### **E) El EZLN y la consulta de 1999**

Para julio de 1998 nuevamente el EZLN lanzaría la idea de una consulta nacional, esta vez en torno a los derechos y cultura indígenas, ya que afirmaba que los acuerdos de San Andrés no habían sido cumplidos. Así surgió la “Consulta Internacional por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indios y por el fin de la guerra de exterminio”, una nueva iniciativa de diálogo y paz llamando a movilizarse en México y el mundo a favor del reconocimiento e inclusión de los pueblos indígenas y por el fin de la guerra de exterminio de dicha población.

Esta fue una consulta en la que se convocó a todos los mexicanos y mexicanas, de cualquier lugar en donde se encontraran, sobre la iniciativa de ley indígena. Se realizó el domingo 21 de marzo de 1999, organizada por el Congreso Nacional Indígena, el EZLN afirmaba que se trataba de una movilización para el diálogo y de un medio para el tránsito a la democracia (Alonso, 1999). Se organizaron brigadas en todo el país y se logró establecer un intercambio intercultural entre las comunidades indígenas y la sociedad civil unidas a la consulta. Algunos aspectos sobre la organización de dicha consulta fueron dados a conocer a través de un comunicado firmado por el Subcomandante Marcos:

¡Ya se nombraron a los 5,000 delegados zapatistas que irán a todos los municipios del país! (bueno, en realidad se nombraron 6,000 porque dicen los compas que hay que tener de reserva por si alguno se enferma). Mientras nos preparamos para la salida, yo aprovecho para platicarle un poco sobre cómo va la organización de la consulta nacional por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indios y por el fin de la guerra de exterminio.

No sé si empezar contándole sobre los mensajes que nos dejan en la contestadora telefónica y que sepa usted que, por ejemplo, el Chac nos habló para darnos sugerencias y saludos (en ese orden); que una buena parte de las llamadas vienen de Chihuahua; que una maestra de secundaria que se llama Alma nos dice que está harta de las mentiras del gobierno, que apoya la consulta y que tiene esperanza en que todo cambie hacia algo mejor si nos organizamos (Salud y saludos, doña Alma, nosotros también la «querretaros un restorán»); que un programa de radio de Chihuahua

(creo que se llama «En vivo y en directo») habló para hacernos preguntas y que sus radioescuchas pudieran enterarse, «en vivo y en directo», de qué se trata esto de la consulta (desafortunadamente, no sé a dónde mandarles la grabación con nuestras palabras); que el «Diario de Chihuahua» también llamó para que les mandáramos un mensaje a sus lectores (con suerte y publiquen esta carta, que también es para ellos); que la familia Segura, de Ciudad Juárez («¡sí señor!»), nos dice que lamenta la situación actual del país y pide a dios que nos ilumine; que otros también hablan para recordarnos el día de la madre (lo que no deja de ser previsor porque para el 10 de mayo todavía falta); que otros nomás hablan para escuchar el mensaje de la contestadora o para decir «¡Hola!» o «¡Buena suerte!».

Pero mejor no le cuento de eso. Son muchas las llamadas telefónicas y muchas las ganas y los ánimos que representan. (Marcos, 1999, par 2 y 3)

Se establecieron cerca de 9000 casillas distribuidas en los 31 estados y el Distrito Federal, con más de 20 000 brigadistas organizados con recursos propios. La consulta consistía en contestar a cuatro preguntas sobre la situación de 10 millones de mexicanos y mexicanas que pertenecen a 57 etnias (La jornada, 1999). Las cuatro preguntas que se formularon fueron las siguientes:

- 1) ¿Estás de acuerdo en que los pueblos indígenas sean incluidos en el proyecto nacional?;
  - 2) ¿Estás de acuerdo en que se reconozcan todos sus derechos en la Constitución conforme a los acuerdos de San Andrés y la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA)?;
  - 3) ¿Estás de acuerdo en que se alcance la paz desmilitarizando al país, a través del regreso de los soldados a sus cuarteles, como lo marca la ley?,
  - y 4) ¿Estás de acuerdo en exigir al gobierno que “mande obedeciendo”?
- (Sámano Rentería, 2000, p 180)

De acuerdo con un comunicado emitido por el Subcomandante Insurgente Marcos y el Comité Revolucionario Indígena-Comandancia General del Ejército de Liberación Nacional, la fundación Arturo Rosenblueth fue la encargada del cómputo de los resultados de la jornada, en la que se mostró el apoyo por parte de la ciudadanía hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indios, así como el repudio a la guerra de exterminio en Chiapas y otras entidades del país (Hernández Millán, 2009). A nivel nacional la consulta logró la participación de tres millones de ciudadanos, el 95 % de los votos contestaron afirmativamente a las cuatro, el 2 % contestó negativamente y el 3 % de las votaciones fue ambigua. Se instalaron 4811 mesas y asambleas y participaron en la organización cerca de 851 858 personas (Sámano Rentería, 2000, p 181).

Como se ha observado hasta aquí, existen diversos antecedentes en México de ejercicios de consulta nacional durante el siglo XIX y XX, por un lado, están los ejercicios que han sido convocados desde el poder gubernamental y por otro lado la existencia también de ejercicios organizados desde la sociedad civil. Llama la atención que la activación desde el poder no necesariamente significó

la aprobación ciudadana, esto a pesar de contar con los medios suficientes de promoción y organización que permite el poder institucional. En el caso de los ejercicios convocados desde la ciudadanía, por un lado muestran una simpatía ampliada en la sociedad civil, aunque un alcance limitado en términos de su representación y alcance debido a lo limitado de los recursos con los que se ejerce.

#### **4. Los mecanismos de democracia directa en México durante el siglo XXI**

Tras la elección como presidente de Andrés Manuel López Obrador en 2018 (en adelante AMLO), la activación de mecanismos de democracia directa y participativa tuvo un papel relevante en la política del país, pues además de ser parte de sus promesas de campaña, estos fueron incorporados como un principio rector en la política del país, a través del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en el que se estableció la importancia del ejercicio del poder de la ciudadanía a través de la democracia participativa y se planteó mecanismos como la consulta popular o ciudadana, la revocación periódica de mandato y las asambleas comunitarias como instancias efectivas de participación (Presidencia de la República, 2019). La victoria de AMLO significaría además la derrota de los tres partidos políticos dominantes en México, a saber, PRI, PAN y PRD, que fueron rebasados por su liderazgo carismático, al recibir el mayor porcentaje de votación con un 53,19 %, lo que significó una votación de 30 113 483 mexicanos y mexicanas (Instituto Nacional Electoral [INE], 2018). Lo anterior, a su vez representó el surgimiento de una nueva fuerza política dominante, pues la integración del Congreso de Unión, tuvo una mayoría de representantes de Morena, que llevarían a que se aprobaran reformas como la del 20 de diciembre de 2019 a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de consulta popular y revocación de mandato.

Después de ser electo como presidente, AMLO promovió la consulta ciudadana sobre la construcción del NAIM (Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México) que se cuestionó por sus costos y el impacto ambiental que podría tener. Este ejercicio no siguió el diseño legal establecido por la Constitución y la Ley Reglamentaria (producto de las reformas político-electorales de 2012 y 2014), pues se llevó a cabo el 28 de octubre de 2018 a través de la organización ciudadana y el apoyo de grupos del sector privado. La consulta despertó una gran cantidad de cuestionamientos sobre su legitimidad, a pesar de los cuales el gobierno electo declaró que los resultados serían vinculantes. Los resultados dados a conocer por la Fundación Arturo Rosenblueth encargada del conteo, fueron que el 69,94 % de los participantes (761 681) le dieron el sí al proyecto de un nuevo aeropuerto en Santa Lucía, mientras que un 29,1 % (316 765) votó por continuar con la construcción del aeropuerto en Texcoco (Sandoval y Welp, 2018). Lo anterior tuvo como consecuencia la cancelación de la construcción del NAIM en Texcoco e iniciar una nueva obra en la base militar de Santa Lucía.

Posteriormente, tras tomar posesión como presidente, bajo la consigna “En la democracia el pueblo manda”, se llevó a cabo una consulta sobre la construcción del Tren Maya en el sureste del país a través de asambleas consultivas indígenas en las que participó el 70 % de las 1078 comunidades indígenas convocadas. Según el titular del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), la consulta tuvo como resultado una votación del 92,3 % a favor del megaproyecto (Chaguaceda y López Zumaya, 2021). Sin embargo, al igual que la consulta sobre la cancelación de la construcción del NAIM, la organización no se ajustó a las disposiciones constitucionales y normativas en la materia.

Otra de las consultas promovidas por el gobierno de AMLO fue la relativa a la solicitud para llevar ante la justicia a los expresidentes del país, la cual, a diferencia de las dos anteriores, sí se llevó a cabo conforme a los criterios legales y constitucionales establecidos para dicho ejercicio. Al igual que las dos anteriores, generó gran controversia sobre todo en el seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano jurisdiccional en el que se llevó a cabo la discusión sobre su constitucionalidad<sup>13</sup>. Tras una votación dividida de 6 ministros a favor y 5 en contra, terminó por aprobarse su realización, la cual estuvo a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE) y se llevó a cabo el 1 de agosto de 2021; sin embargo, la insuficiente participación ciudadana impidió su vinculación, toda vez que no hubo una participación del 40 % del padrón electoral, participando sólo el 7,11 %, del total de electores inscritos en lista nominal, de los cuales el 97,72 % votaron por el SÍ, 1,54 % votaron por el NO y el 0,73 % fueron Nulos (INE, 2021).

Además de las consultas populares, la revocación de mandato del Presidente Constitucional electo para el periodo 2018-2024 sería otro de los mecanismos de democracia directa activados en el gobierno de AMLO en abril de 2022. Dicho mecanismo fue incorporado a la Constitución Política a través de la reforma del 20 de diciembre de 2019, por la cual se adicionó la fracción IX del artículo 35 a la CPEUM, para reconocer el derecho de la ciudadanía a participar en los procesos de revocación de mandato.

Su incorporación en el escenario de la democracia mexicana se dio en un contexto de reconfiguración de relaciones de poder, en el que Morena y sus partidos aliados lograron la mayoría calificada en ambas cámaras del Congreso de la Unión y la victoria de la Presidencia en el país. La activación del mecanismo se colocó en la opinión pública y generó valoraciones divididas, calificado por algunos como un ejercicio innecesario en el que sólo se buscaba ratificar la popularidad de la figura presidencial y, por muchos, como un mecanismo necesario para vigilar y controlar el ejercicio del cargo conferido a la máxima figura de elección popular.

Por su parte, el diseño legal encontró una serie de deficiencias que impidieron su efectiva aplicación, como la exigencia de umbral del 40 % participación de las personas inscritas en la lista nominal, parámetro que es considerablemente

13 Un análisis sobre las consultas realizadas en el gobierno de AMLO es el de Chaguaceda, A., y López Zumaya, L. (2021). Política populista y democracia plebiscitaria: las consultas ciudadanas en el México de la Cuarta Transformación. *Andamios*, 18(46), 205-232 <https://doi.org/10.29092/uacm.v18i46.843>.

elevado si se toma en cuenta que en elecciones intermedias en las que se eligen una gran cantidad de cargos de elección popular, la mayor participación histórica en el país ha sido de un 51,8 %, mientras que en elecciones presidenciales, la mayor participación ha sido la reflejada en 2024, en la que participó un 61,04 % (INE, 2024), es decir, sólo un 11,8 % y 21,04 % respectivamente, arriba de la votación exigida para considerar válido el ejercicio de revocación de mandato, ejercicio activado por primera vez en el país después de su incorporación al texto constitucional en 2019.

Aunado a ello, la falta de claridad en establecimiento de las reglas del juego por parte del Congreso de la Unión conllevó a una falta de certeza jurídica por parte de la ciudadanía y de los actores políticos, además de la reducción del número de casillas que pasó de 162 570, en el proceso electoral 2020-2021, a 57 448 mesas directivas de casillas en la revocación, lo que significó una reducción del 65 % de instalación de casillas en el territorio nacional, y la intervención de actores colectivos alineados al partido en el gobierno conllevó a que en el ejercicio la participación ciudadana fuera del 17,77 % del total de personas ciudadanas inscritas en el listado nominal, lo cual correspondió a 16 502 636 votos, de los cuales 1 063 209 votos, equivalente al 6,44 % votaron por la opción “Que se le revoque el mandato por pérdida de la confianza” y 15 159 323 votos, equivalente al 91,86 % por “Que siga en la Presidencia de la República”, mientras que 280 104, equivalentes al 1,69 %, resultaron nulos.

Aunado a ello, la participación de actores colectivos alineados al partido en el gobierno, como lo fue *Que siga la democracia A.C.*, determinaron que la activación del mecanismo se encontrara del lado de la *top-down democracy*, lo que logró legitimar la figura presidencial. Finalmente debe decirse que si bien el mecanismo de democracia directa no fue declarado como vinculatorio por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, este sentó un precedente importante en la historia de la democracia mexicana en el que la existencia de un mecanismo como el revocatorio es un elemento que, en situaciones necesarias, será tomado por la ciudadanía como una forma de empoderamiento ciudadano frente a figuras electas, por lo que puede decirse que se ha sembrado una semilla de cambio en el que dicho empoderamiento es un elemento clave.

## 5. Sobre los mecanismos de democracia directa activados en México

En ese sentido, se evidencia que México ha tenido una larga historia con el uso de mecanismos de democracia directa, desde el siglo XIX hasta el siglo XXI, a pesar de que sería hasta la reforma de 2012 cuando fueron incorporados en el texto constitucional. Al respecto, y como se planteó en líneas anteriores, los mecanismos de democracia directa que han sido tomados en cuenta en esta investigación han sido aquellos activados a nivel nacional y que han logrado ser realizados, por lo que estos podrían ser esquematizados de la forma siguiente:

Tipo de mecanismo	Fecha de activación	Temática	Origen	Tipo de activación
Consulta	1854	Se convocó a la ciudadanía para expresar su avenencia con la continuidad del mandatario en el cargo.	Desde arriba	No regulada por la Constitución
Consulta	1867	Se convocó a la ciudadanía sobre si autorizaba al próximo congreso para adicionar o reformar la Constitución Federal.	Desde arriba	No regulada por la Constitución
Consulta	1900	Se convocó a la ciudadanía para que se pronunciara sobre quien debía ser el próximo candidato presidencial.	Activada por la Convención Nacional (Grupo afín a Porfirio Díaz) Desde arriba	No regulada por la Constitución
Consulta	1995	Se convocó a la ciudadanía para pronunciarse sobre el futuro del EZLN.	Activada por el EZLN Desde abajo	No regulada por la Constitución
Consulta	1995	Se convocó a los jóvenes para pronunciarse sobre el futuro del EZLN y sobre la autonomía de la universidad.	Activada por el EZLN Desde abajo	No regulada por la Constitución
Consulta	1998	Se convocó a la ciudadanía para consultar sobre la pertinencia de aprobar que el Fobaproa se convirtiera en deuda pública.	Por el PRD Desde arriba	No regulada por la Constitución
Consulta	1999	Se convocó a la ciudadanía para que se pronunciara sobre la inclusión de las comunidades indígenas en el plan nacional, sobre la desmilitarización del país y el mandato de que el gobierno mande obedeciendo.	Por el EZLN Desde abajo	No regulada por la Constitución
Consulta	2018	Se convocó a la ciudadanía para que se pronunciara sobre la construcción del NAIM (Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México) o, en su caso, por la cancelación.	Por el presidente electo Desde arriba	Regulada por la Constitución. Realizada fuera de los términos legalmente previstos
Consulta	2018	Se convocó a las comunidades indígenas para que se pronunciaran sobre la construcción del Tren Maya.	Por el presidente electo Desde arriba	Regulada por la Constitución. Realizada fuera de los términos legalmente previstos
Consulta	2021	Se convocó a la ciudadanía para expresarse sobre si se enjuiciaba o no a los expresidentes de México.	Desde el gobierno Desde arriba	Regulada por la constitución. Realizada en los términos legalmente previstos

**Fuente:** Elaboración propia.

La historia sobre la activación de mecanismos de democracia directa en México permite observar que estos no sólo han sido usados como una forma del gobierno para legitimar sus decisiones, sino también como un canal de expresión ciudadana en el que se busca ir contra de lo establecido por los representantes popularmente electos, buscar una verdadera democracia y hasta como una forma de incluir a la población más joven en la toma de decisiones.

Ejemplos como las consultas activadas en 1854, 1867, 1899 evidencian que estos mecanismos han sido usados como una herramienta de los gobiernos para legitimar a figuras como la de Santa Anna, garantizando su permanencia en el cargo tras un falso apoyo popular, así como para resolver momentos de tensión entre poderes de la Unión, en el caso de la convocada por Benito Juárez o como un modo de despertar el interés de la ciudadanía en un proceso electoral y legitimar la permanencia de Porfirio Díaz en el cargo. Llama la atención lo sucedido en la consulta de 1867, en la cual a pesar de haber sido convocada por el titular del ejecutivo del país, esta no obtuvo el respaldo popular esperado, lo cual evidenció que el hecho de ser iniciada por el gobierno de turno no garantiza su éxito.

Por otra parte, ejemplos como la activación de consultas nacionales por el EZLN, dejan claro que los mecanismos de democracia directa no son un asunto de los gobernantes, más bien son herramientas que los ciudadanos tienen a su alcance como una forma de organización para expresar sus demandas y ejercer presión sobre las decisiones de los gobernantes. Son las consultas de 1995, 1998 y 1999 las que nos permiten reconocer que la acción política en México ha buscado canales de expresión distintos al voto y que la sociedad civil organizada es capaz de lograr activar los canales de expresión necesarios para hacer escuchar su voz y exigir que sus demandas sean satisfechas.

Respecto a las consultas sobre la construcción del NAIM y la construcción del Tren Maya, promovidas por AMLO en 2019 como presidente electo y posteriormente en funciones, debe decirse que ante la existencia de un marco legal previsto para la realización de esta clase de mecanismos, resulta fundamental que el desarrollo de estos se lleve de acuerdo con la legislación vigente, pues ambos ejercicios convocados por AMLO aunque fueron el reflejo de incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones, estuvieron marcadas por cuestionamientos sobre su legitimidad y efectividad al no ajustarse a lo establecido por la legislación aplicables; sobre ello, no es óbice mencionar que en la activación de los citados mecanismos debía regularse el diseño legal previsto en la reforma constitucional de 2012 y la ley reglamentaria en la materia, las cuales sujetaban su realización a mecanismos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en reiteradas ocasiones limitó la procedencia de dichos mecanismos a confusiones interpretativas<sup>14</sup>. Por su parte, la realización de la consulta en

<sup>14</sup> Respecto a este punto, la autora Alacio García en su obra “La reforma político-electoral 2013-2014. Una participación ciudadana a medio camino” (2016) expone cuatro casos de solicitud de consulta popular que no lograron ser activadas porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación las calificó de inconstitucionales y por encontrarse dentro de las prohibiciones establecidas por el texto constitucional. (Alacio García, 2016)

2021 y la revocación de mandato en 2022 evidenciaron deficiencias en el diseño legal, tales como el porcentaje de participación establecido, el cual sería la limitante más compleja de alcanzar para que el resultado sea vinculante. Lo anterior, pone en relieve la importancia de modificaciones al diseño legal para que dichos mecanismos resulten eficientes.

## 6. Conclusiones

Aunque el contexto político es central en el análisis de la activación de estos mecanismos, a través del presente se ha logrado examinar otros factores tales como el contexto social; las particularidades institucionales; el origen de la convocatoria, es decir, si proviene desde arriba o desde abajo; su finalidad; sus resultados; y sus efectos históricos, factores que permiten un análisis holístico de la democracia directa en México, al evidenciar que estos instrumentos han sido una constante en la vida política nacional, los cuales han tenido uso desde el gobierno y la sociedad civil, lo que demuestra el crecimiento de la democracia en México.

En ese sentido, las palabras de Gantús en su publicación *¿Ensayar o enseñar la votación directa? La Convención Nacional, 1899-1900* cobran sentido, pues los ejercicios de democracia directa activados en México “son signos de una sociedad política viva y en transformación, en constante ampliación” (2019, p 512), por lo que, se considera que todas ellas sumadas han enriquecido a la cultura política de la sociedad mexicana.

## Referencias bibliográficas

- Alacio García, R. Y. (2016). La reforma político-electoral 2013-2014. Una participación ciudadana a medio camino. *Revista mexicana de opinión pública*, 83-104 [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2448-49112016000100083&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-49112016000100083&lng=es&tlng=es)
- Alacio, R. Y. (2019). Voluntad política, toma de decisión y poder: los mecanismos de democracia en México. De *Política*, 29-54 <http://ojs.uacj.mx/ojs/index.php/depolitica/article/view/4/5>.
- Alberto Aguirre, M. (23 de agosto de 1998). Preguntas y escenario de la consulta perredista. El Fobaproa y la voz de las masas. *La Jornada*, págs. <https://www.jornada.com.mx/1998/08/23/mas-fobaproa.html>
- Alonso, J. (1999). Consulta zapatista: una experiencia para el mundo. *Envío*, <https://www.revistaenvio.org/articulo/934>
- Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles latinoamericanos*, 18(35), 9-34. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532010000100001](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532010000100001)
- Altman, D. (2022). *Ciudadanía en Expansión. Siglo XXI*.
- Andrews, C. (7 de Marzo de 2022). Por voluntad de la nación." Del pronunciamiento a la ratificación del mandato (1853-1855). Obtenido de ECOS Blog de la División de Historia del CIDE: <http://ecos.cide.edu/por-voluntad-de-la-nacion-del-pronunciamiento-a-l>
- Annunziata, R. (2015). Revocatoria, promesa electoral y negatividad : algunas reflexiones basadas en las experiencias Latinoamericanas. *Pilquen - Sección Ciencias Sociales*, 18(3), 107- 109 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5277335>
- Arroyo, I. (2007). Gobiernos divididos: Juárez y la representación política. En C. Hernández, & I. Arroyo, *En Las rupturas de Juárez* (págs. 95-160). México: UAM-Universidad Autónoma «Benito Juárez» de Oaxaca.
- Avritzer, L. (2012). *Democracia participativa: Teoría y práctica en América Latina*. Ediciones del Signo.
- Bobbio, N. (1999). *Teoría general de la política*. Einaudi.
- Calva Juárez, E. A. (octubre de 2000). Participación y consultas públicas en México. Posibilitando un nuevo espacio público, 1993-1999 (Tesis para obtener el grado de maestría en Sociología Política Instituto de investigaciones DR. José María Luis Mora). Obtenido de Repositorio Institucional del Instituto de Investigaciones DR. José María Mora: <https://mora.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1018/236/1/MOR000069014%20Participaci%C3%B3n%20y%20consultas%20p%C3%BAblicas%20en%20M%C3%A9xico.pdf>
- Chaguaceda, A., & López Zumaya, L. (2021). Política populista y democracia plebiscitaria: las consultas ciudadanas en el México de la Cuarta Transformación. *Andamios*(18), 205-232 <https://doi.org/10.29092/uacm.v18i46.843>
- CNDH. (s.f.). Levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) . Obtenido de CNDH: [https://www.cndh.org.mx/noticia/levantamiento-armado-del-ejercito-zapatista-de-liberacion-nacional-ezln#\\_ftn4](https://www.cndh.org.mx/noticia/levantamiento-armado-del-ejercito-zapatista-de-liberacion-nacional-ezln#_ftn4)
- Comandancia General del EZLN. (1 de enero de 1994). Primera Declaración de la Selva Lacandona. Obtenido de Enlace Zapatista: <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1994/01/01/primera-declaracion-de-la-selva-lacandona/>
- EZLN, C. C.-C. (junio de 1995). Convocatoria del EZLN para la Consulta Nacional e Internacional. Obtenido de Enlace Zapatista: <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1995/06/08/convocatoria-del-ezln-para-la-consulta-nacional-e-internacional/>
- Figueroa Ibarra, C., & Moreno Velador, O. H. (2019). Morena y la construcción de lo Nacional-Popular en México. *Religación: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*,4(Extra17),239-254 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8274108>
- Gantús, F. (2019). ¿Ensayar o enseñar la votación directa? La Convención Nacional, 1899-1900. En F. Gantús, A. Salamerón, & (Edits.), *Campañas, agitación y clubes electorales: organización y movilización del voto en el largo siglo XIX mexicano* (págs. 483-238). Ciudad de México : Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones .
- Hernández Millán, A. (2009). *EZLN: La demanda de autonomía (1994-2003)*. Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. <https://cdsa.academica.org/000-062/420.pdf>
- Instituto Nacional Electoral. (14 de Agosto de 2024). *Central Electoral*. <https://centralectoral.ine.mx/2024/08/14/la-silla-rota-publica-articulo-de-la-consejera-electoral-norma-irene-de-la-cruz-titulado-nivel-de-participacion-ciudadana-en-eleccion-2024/>
- Instituto Nacional Electoral. (2021). *Consulta Popular 2021*. <https://www.ine.mx/consultapopular/>
- Instituto Nacional Electoral. (6 de Julio de 2018). *Central Electoral*. <https://centralectoral.ine.mx/2018/07/06/da-conocer-ine-resultados-del-computo-de-la-eleccion-presidencial-2018/>
- INEHRM. (s.f.). Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes. [https://www.inehrm.gob.mx/work/recursos/ExpedientesDigitales/DOCS\\_020/Documento\\_6.pdf](https://www.inehrm.gob.mx/work/recursos/ExpedientesDigitales/DOCS_020/Documento_6.pdf)
- La jornada. (Marzo de 1999). Resultados preliminares de la consulta, la medianoche de hoy. *La jornada*, pág. <https://www.jornada.com.mx/1999/03/21/hoy.html>

- Macpherson, C. B. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford University Press.
- Manrique, I. (2011). Fobaproa: un gigante paraestatal. *Problemas del Desarrollo: Revista Latinoamericana de Economía*, 198-205 <https://probdes.iiec.unam.mx/index.php/pde/article/view/28326>
- Marcos, S. I. (11 de Febrero de 1999). Sobre la organización de la Consulta Nacional por el Reconocimiento de los Derechos de los Pueblos Indios y por el fin de la Guerra de Exterminio. Obtenido de Enlace Zapatista : <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1999/02/11/sobre-la-organizacion-de-la-consulta-nacional-por-el-reconocimiento-de-los-derechos-de-los-pueblos-indios-y-por-el-fin-de-la-guerra-de-extermio/>
- Moisés, I. (1 de enero de 1995). Enlace Zapatista . Obtenido de Mayor Moisés: Nosotros no vamos a dejar que se hable de paz sin que haya la justicia y la dignidad: <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1995/01/01/mayor-mois-es-nosotros-no-vamos-a-dejar-que-se-hable-de-paz-sin-que-haya-la-justicia-y-la-dignidad/>
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- Pogrebinschi, T. (2017). LATINNO Dataset. Recuperado el 2024, de <https://www.latinno.net/es/case/13066/>
- Presidencia de la República. (12 de JULIO de 2019). DOF . Obtenido de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0)
- Reynoso Jaime, J., & Nava Gómez, G. N. (2016). Certidumbre y sorpresa en la historia: la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el contexto mexicano de modernización neoliberal. *Procesos Históricos* , 21-37 <https://www.redalyc.org/journal/200/20047079003/html/>
- Rodríguez, M. (2015). Reforma Constitucional y participación ciudadana en México. En M. Carbonell, H. Fix-Fierro, L. R. González Pérez, & D. Valadés, *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria* (págs. 545-558 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3845/22.pdf>). México: Universidad Autónoma de México.
- Saldierna, G. (31 de Agosto de 1998). Votaron más de 3 millones. *La Jornada*, pág. <https://www.jornada.com.mx/1998/08/31/votaron.html>
- Sámamo Rentería, M. (2000). La Consulta Nacional Zapatista en el marco del convenio 169 de la OIT. En J. E. Ordóñez Cifuentes, *Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT. IX Jornadas Lascasianas* (págs. 175-187 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/91/13.pdf>). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sandoval, M., & Welp, Y. (31 de Octubre de 2018). Va que vuelva: AMLO y la consulta por el aeropuerto. Obtenido de Swissinfo.ch: [https://www.swissinfo.ch/spa/democracia/punto-de-vista\\_va-que-vuela-amlo-y-la-consulta-por-el-aeropuerto/44512148](https://www.swissinfo.ch/spa/democracia/punto-de-vista_va-que-vuela-amlo-y-la-consulta-por-el-aeropuerto/44512148)
- Vázquez, C. (1986). *Santa Anna en la encrucijada del Estado. La dictadura (1853-1855)*. Fondo de Cultura Económica.
- Welp, Y. (2010). El referendo en América Latina. *Diseños institucionales y equilibrios de poder*. *Nueva Sociedad* (228), 26-42 <https://nuso.org/articulo/el-referendo-en-america-latina-disenos-institucionales-y-equilibrios-de-poder/>
- Zovatto, D. (2014). *Las Instituciones de la democracia directa*. En Y. W. Alicia Lissidini, *Democracias en Movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa* (pp. 13-70). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

# Los empresarios en la larga década de 1960: rearticulación gremial y búsqueda de un modelo económico y social para Chile

Recibido: 07/04/2025

Aceptado: 25/05/2025

## Entrepreneurs in the long 1960s: Union Reorganization and the Search for an Economic and Social Model for Chile

Eduardo López Bravo

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-7166-5195>

eduardo.lopezbr@usach.cl

Universidad de Santiago de Chile y

Universidad Diego Portales

### Resumen:

Durante la década de 1960, el gremialismo empresarial chileno enfrentó un nuevo y mayor desafío: la llegada de un gobierno de alta vocación reformista encabezado por Eduardo Frei Montalva (1964-1970). En el contexto de la Guerra Fría y la radicalización programática para resolver los problemas económicos y sociales, los empresarios debían tomar decisiones dentro de un menú reducido de alternativas. Las opciones pueden ser descritas desde dos puntos de vista complementarios: en primer lugar, realizar ingentes esfuerzos por revitalizar sus organizaciones de base. En segundo término, promover la convergencia de intereses con académicos y políticos de derecha con el objetivo de elaborar un proyecto económico que privilegiara la iniciativa privada y el mercado como principal asignador de recursos. Este artículo da cuenta de ese “momento”, en el que –no sin contradicciones– estos actores se concertaron para estructurar las bases políticas e ideológicas que abrieron paso a la radical reestructuración de la economía de Chile en la década de 1970.

**Palabras clave:** gremialismo empresarial, SOFOFA, rearticulación, proyecto económico, neoliberalismo.

### Abstract:

During the 1960s, Chilean business unions faced a new and greater challenge: the arrival of a highly reformist government headed by Eduardo Frei Montalva (1964-1970). In the context of the Cold War and the programmatic radicalization to solve economic and social problems, business leaders had to make decisions within a narrow menu of alternatives. These options can be described from two complementary perspectives: first, to undertake enormous efforts to revitalize their grassroots organizations. Second, to promote the convergence of interests with right-wing academics and politicians

1 Este artículo se realizó con el financiamiento del Proyecto Fondecyt Postdoctorado N°3220287, “Chile 1973–1979: La Dictadura en la encrucijada y Corea del Sur como modelo posible”.

with the goal of developing an economic project that privileged the private initiative and the market as the primary allocator of resources. This article describes this “moment” in which—not without contradictions—these actors came together to structure the political and ideological foundations that paved the way for the radical restructuring of Chile’s economy in the 1970s.

**Keywords:** Business unionism, SOFOFA, reorganization, economic project, Neoliberalism.

## Introducción

La reciente conmemoración del estallido social de octubre de 2019 y la presentación del libro de Sebastián Edwards, *El proyecto Chile. La historia de los Chicago Boys y el futuro del neoliberalismo*<sup>2</sup> revivieron interrogantes y reflexiones acerca del modelo económico (y social) implantado durante la dictadura cívico-militar de Pinochet<sup>3</sup>. El debate resultante —aunque mediático— se concentró en la vigencia y/o futuro del neoliberalismo en Chile. Ningún comentarista y/o analista económico incursionó (y quizás no era su propósito) en los antecedentes que, en el mediano y largo plazo, hicieron posible la implantación de un modelo que combinó autoritarismo político y liberalismo económico, el cual concedió libertad de acción a los empresarios privados.

Existen dos maneras de abordar la construcción del proyecto económico del régimen militar. La primera, y quizás la más extendida, ha centrado el análisis en las reformas implementadas por los economistas graduados en el Departamento de Economía de la Universidad de Chicago. Según este enfoque, la revolución capitalista chilena<sup>4</sup> o el modelo neoliberal chileno, sería un fenómeno propio de la dictadura. De esta manera, Chile fue un laboratorio de experimentación del neoliberalismo (Délano y Traslaviña, 1989; Montero, 1997; Salazar y Pinto, 2002; Kurtz, 1999; Boisard y Heredia, 2010; Santos, 2006, p. 3; Edwards, 2023). La segunda alternativa demanda considerar las condiciones nacionales e internacionales presentes en la década de 1960, las cuales hicieron posible que esa revolución ocurriera. Ese es el camino de los historiadores, que han demostrado que los procesos que el país vivió durante los años 1970 son de larga data.

En relación al comportamiento de los gremios empresariales en los años sesenta, algunos autores argumentan que el sector experimentó un momento de

2 En su edición en inglés, *The Chile Project. The story of the Chicago Boys and the Downfall of Neoliberalism*. Princeton University Press, 2023.

3 Se adoptó el concepto cívico-militar de Carlos Huneeus (2016), *El régimen de Pinochet*, quien constata la decisiva participación de civiles durante los 17 años de la Dictadura de Pinochet. Pese a esta adscripción conceptual y para eludir reiteraciones, se usa indistintamente, dictadura, régimen militar, para referirse a un gobierno y a un período en que el poder estuvo centrado en Augusto Pinochet, en compañía de otros militares y de un número significativo de civiles.

4 El uso del concepto “revolución capitalista” corresponde a Manuel Gárate (2012); no obstante, previamente autores como Tomás Moulian (1997), Pilar Vergara (1984), Mario Góngora (1981), Juan Gabriel Valdés (1989) y Verónica Valdivia (2003) ya lo habían esbozado.

derrota y amenaza (Arriagada, 2004; Castillo, 2023; Soto y Fernández, 2002). De esta manera, el empresariado adoptó un comportamiento político defensivo y antireformista (Moulian y Torres, 1985; Montero, 1997; Torres, 2014; Correa, 1996). Para otros estudios, la trayectoria del capitalismo en Chile en el siglo XX fue una historia de “adaptación”, lo que confirma la actitud defensiva de la clase empresarial (Nazer, 2013; Ossandón y Tironi, 2013). Sólo desde el régimen de Pinochet el empresariado chileno se habría constituido en un actor político (Montero, 1997; Soto y Garay, 2024; Campero, 2003). Recientemente, se ha sostenido que segmentos empresariales iniciaron desde mediados de los años cincuenta una operación política/ideológica que se tradujo en la lenta difusión del proyecto neoliberal en Chile (Ortega, 2014).

Estas perspectivas analíticas deben ser complementadas, pues no consideran en toda su dimensión el comportamiento político empresarial, sus vínculos con el Estado y la política contingente. Este artículo sostiene que un actor social decisivo en la difusión del liberalismo económico en Chile fue el mundo empresarial. Se trató de un segmento de la clase empresarial, amparado en SOFOFA y la CPC, que en una etapa particularmente compleja en la historia política chilena y la Guerra Fría en la década de 1960, emprendió iniciativas y acciones que iban más allá de lo estrictamente gremial. En este escenario, algunos liderazgos empresariales y sus organizaciones impulsaron la convergencia con políticos de derecha y académicos graduados en Chicago para incidir en los debates acerca del comportamiento de la economía y la política de aquellos años, en donde se elaboraron las bases políticas e ideológicas del programa de la segunda aventura presidencial de Jorge Alessandri. Estos ámbitos de concertación crearon las condiciones sociales, políticas y culturales adecuadas para la elaboración de la propuesta neoliberal, que comenzó a ser implementada gradualmente con el régimen cívico-militar de Pinochet desde 1975.

Lo anterior no debe interpretarse como la versión sobre la implantación de un proyecto económico neoliberal completamente trazado y definido, tampoco como una operación política/ideológica concertada por un conjunto de actores (Ortega, 2014), sino que es el intento por historiar la dimensión social de los problemas (Milos, 2007); es decir, como actores sociales colectivos que se articulan y relacionan con la sociedad, la política y el Estado para elaborar respuestas ideológicas y programáticas frente a los desafíos que presentó el reformismo programático de los años sesenta.

El período de análisis de este artículo (1958-1970) corresponde también a una fase de transformación en la Guerra Fría, que se hizo más global (Westad, 2017) en la medida que las regiones no centrales respecto del conflicto entre Washington y Moscú, iban protagonizando sus propias historias de Guerra Fría. Esta Guerra Fría Global (GFG)<sup>5</sup> se desarrolló de manera mucho más compleja de lo que pensaron los líderes de entonces, porque conflictos de la misma naturaleza que el protagonizado en la cúspide se desarrollaban por doquier y en cada

5 Concepto acuñado por Odd Arne Westad (2012), que contribuye a denotar que este fenómeno también tuvo su correlato en países o Estados no centrales, donde la polarización política se desarrolló activamente

lugar, el llamado juego de doble o triple nivel (Putnam, 1988; Hollis y Smith, 1990) se expresaba a plenitud, delatando los inesperados grados de autonomía de los actores de la GFG, que en cada nuevo hito (Cuba, 1959; Chile, 1970; y Nicaragua, 1979), revelaba que Washington perdía crecientemente el control de lo que ocurría (Harmer, 2013a, 2013b y 2014; Riquelme, 2014; Westad, 2017; Rinke, 2014).

¿Cuándo y por qué reacciona el sector privado?, y eventualmente ¿por qué y para qué refuerza sus organizaciones? Según Ben Ross-Schneider, cuando se organiza el sector privado lo que hace esencialmente es reaccionar a las políticas de los gobiernos. Más precisamente, cuando percibe que las acciones del ente público, en particular iniciativas reformistas de los años sesenta, se convierten en amenazas para sus intereses (Schneider, 2004). Desde esta perspectiva, se propone desentrañar y examinar los espacios de articulación interna de las organizaciones empresariales y, tan importante como lo anterior, las alianzas estratégicas que desarrollaron sus cuadros dirigentes con los economistas graduados en Chicago. Metodológicamente demanda el análisis de discursos y memorias de actores claves, además, la revista *Industria y Memorias Anuales de la SOFOFA*, que se postula fueron por donde “ingresaron” a Chile las ideas liberales o, al decir de Undurraga, el espacio en que se verificó el ingreso a los “circuitos culturales del neoliberalismo” (Undurraga, 2012).

Este artículo se organiza en tres apartados. El primero de ellos revisa la participación de las dirigencias empresariales en la administración de Jorge Alessandri y el cuadro de desilusión respecto a sus resultados; el segundo se refiere a la compleja relación de los gremios empresariales con el gobierno de Frei Montalva; y el tercero describe el itinerario de reforzamiento del “gremialismo empresarial”<sup>6</sup> para enfrentar los desafíos políticos y programáticos de los años sesenta.

## **1. Los gremios empresariales y el gobierno de Jorge Alessandri: la oportunidad perdida**

Los años de 1958 y 1964 fueron testigos del involucramiento de manera manifiesta de las dirigencias empresariales en el gobierno de Jorge Alessandri. La administración de “Don Jorge” –como lo llamaron sus más estrechos colaboradores– representó la consolidación del proyecto político empresarial tejido con paciencia desde mediados de los años cincuenta y cuyo objetivo central consistió en compatibilizar el manejo tecnocrático del gobierno con la revitalización de la empresa privada (López y Ortega, 2018; López Bravo, 2017; Fernández y Goldflam, 2018; Casanova, 2021). Entre los directivos de la SOFOFA convocados en algunas subsecretarías estratégicas destacaron Luis Marty en Economía, Patricio Huneeus en Transporte, Jorge Fontaine Aldunate en Minería y Rodolfo Opazo en la Comisión de Aranceles Aduaneros (Correa, 2011).

<sup>6</sup> Entendemos por “gremialismo empresarial” las acciones organizadas que despliegan las asociaciones de la producción y el comercio para ejercer influencia sobre las políticas públicas, los gobiernos y el Estado en defensa de los intereses particulares o sectoriales. (Campero, 2003, p. 173).

Un caso emblemático lo constituyó Eugenio Heiremans, quien ingresó como consejero de SOFOFA en 1951 y fue nombrado presidente de este gremio en 1955, con tan sólo 32 años. Se desempeñó como secretario general del Comando de Campaña de Alessandri para la elección presidencial de 1958; ejerció como director del diario La Nación y consejero CORFO en representación de la presidencia de la República (Cavarozzi, 2017). Desde estas funciones, asumió un rol de buffer o amortiguador entre los objetivos económicos del gobierno y los miembros de las asociaciones patronales (Cavarozzi, 2017).

Los dirigentes empresariales, en particular aquellos que encabezaron la SOFOFA desde 1955, estuvieron imbuidos por el espíritu schumpeteriano de los más eficientes y competitivos (Silva, 2010). Siguiendo a Boltanski y Chiapello (2002), bajo esta concepción, el director de empresa (el empresario) o el líder gremial es clave. Se trata de una figura heroica atravesada por la voluntad de la producción, la estandarización, la organización racional del trabajo, la opinión pública y el marketing. La empresa International Business Machines (IBM) se transformó en un paradigma industrial a imitar en los años 1950-1960 (López y Ortega, 2018; O'Brien, 2007).

Ese fue el sentido de las declaraciones de líder empresarial Domingo Arteaga al precisar los objetivos de la colaboración empresarial en el gobierno de Jorge Alessandri:

Deseamos los miembros de la Sociedad de Fomento Fabril cumplir con el destino industrial de Chile... que se eliminen los controles inútiles y mecanismos restrictivos paralizantes que no sólo contribuyen a entorpecer la producción o producción. Nosotros cumpliremos la parte del esfuerzo y sacrificio para que... Chile se ponga de pie y reanude la dura pero auspiciosa marcha de su historia. (El Diario Ilustrado, 1958, p 3)

Con todo, la administración de Alessandri terminó en desilusión para los empresarios y una oportunidad perdida para sus cuadros dirigentes (Arriagada, 2004). El proyecto alessandrista se propuso desestatizar la economía chilena; sin embargo, a finales de 1961 todos los esfuerzos por liberar el mercado y las regulaciones habían sido abandonados. Los controles de precios fueron restablecidos y retornó la inestabilidad macroeconómica –aumento de la inflación y descenso en las tasas de crecimiento anual– junto con la agudización de la conflictividad laboral (Moulian, 2006; Cavarozzi, 2017; San Francisco et al., 2016).

Para un protagonista como Eugenio Heiremans, las dificultades del gobierno de “Don Jorge” tenían origen en las condiciones estructurales de la economía del país.

Eran tiempos de gran intervención estatal en todos los campos de la actividad nacional. Es así como distintas organizaciones tendían al dominio del Estado en todas las áreas. Y aunque los empresarios jóvenes éramos partidarios de la acción privada, no podíamos subsistir sin recurrir a los organismos estatales para obtener créditos, derechos de importación,

precios para nuestros productos. Algunos interpretaban nuestro actuar pensando que los empresarios nos adaptábamos al estatismo por interés, pero lo cierto es que no había otra alternativa.

Fue así como se confundieron las cosas: se creía que hasta los empresarios éramos estadistas. (Heiremans, 2008, p 184)

Las críticas cada vez más abiertas de los empresarios a las políticas del gobierno en materia de precios, salarios y control de cambios hicieron incompatible la permanencia de Heiremans en la conducción del gremio, lo que hizo que renunciara a la conducción de la SOFOFA a mediados de 1962. Reemplazado por Julio Río Bretignere<sup>7</sup>, se instaló un sector de directivos insatisfechos no sólo con el desempeño del presidente Alessandri, sino que también con las definiciones de política económica y la conducción del gremio fabril. Recién electo Del Río Bretignere interpelló públicamente al ministro de Hacienda, Luis Mackenna Shiell, señalando lo que consideró “...la pasividad de la extrema situación económica que ponía al país en peligro...” (Industria, septiembre de 1962, p 7).

La situación más compleja en las relaciones gobierno e industriales ocurrieron en junio de 1963, cuando los directores Jorge Tarud y Víctor Valech renunciaron al Consejo de directores de la SOFOFA (Industria, julio de 1965, p 32; Cavarozzi, 2017). El alejamiento de ambos dirigentes respondió a las medidas de control de precios y devaluación del escudo que dispuso el nuevo ministro de Economía Luis Escobar Cerda, las cuales afectaron particularmente al sector textil. La desilusión con que concluyó el gobierno de Jorge Alessandri –que se suponía favorable a los intereses y principios de libre empresa– derivó en el apoyo del mundo empresarial (o una parte importante de ellos) a la candidatura de Eduardo Frei Montalva. Contribuyó en esta decisión la amenaza del triunfo de Salvador Allende en las elecciones presidenciales de 1964 y un escenario internacional de Guerra Fría Global complejo y desafiante.

En efecto, la Guerra Fría Interamericana (GFI), como recientemente se ha denominado (Harmer, 2013a, 2013b y 2014; Riquelme, 2014; Westad, 2017; Rinke, 2014), se instaló de modo tan inesperado como abrupto en la realidad nacional, lo que modificó el tono y énfasis de los contenidos de la discusión política. La revolución cubana alentó a sus admiradores en las vertientes marxistas y populistas de izquierda, preocupó a los reformadores de orientación socialdemócrata o socialcristiana, horrorizó a las derechas liberales o conservadoras, por lo que instaló la percepción de amenaza en el sector empresarial. En la campaña presidencial de 1964, en el Teatro Caupolicán, Frei Montalva pronunció un discurso que reflejaba el clima ideológico de la GFI del Chile de los sesenta:

Son dos concepciones que en Europa se enfrentan después de la última guerra y que hoy se presentan en Chile. Esta elección es también decisiva para América Latina. El Frente de Acción Popular, cualesquiera sean sus tácticas electorales, propone al pueblo el camino del marxismo-leninismo.

<sup>7</sup> Julio del Río Bretignere. Presidente de la SOFOFA entre 1962 y 1964. Ejecutivo de RCA.

mo, de la violencia moral y política; de la omnipotencia del Estado en todas las manifestaciones de la vida nacional, de la colectivización y la desviación del porvenir de Chile hacia la órbita del mundo comunista. (Folleto, 18 de junio de 1964, p 16)

## 2. El liderazgo empresarial en tiempos del reformismo, 1964-1970

El sitio *web* oficial de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), en la sección la historia institucional, uno de sus párrafos sostiene lo siguiente:

En el año 1964, ante los profundos cambios que planeaba realizar el nuevo Gobierno en materia económica, el sector privado estrechó sus vínculos aún más. Por una iniciativa de la Sociedad de Fomento Fabril, se invitó a la Cámara Chilena de la Construcción a formar parte de la Confederación de la Producción y del Comercio, lo cual se materializó en el año 1967 (CPC, s.f.).

Si la multigremial pudo realizar esta afirmación, ello es posible porque la naturaleza social y política de los acontecimientos de esos años se mantienen activos en la memoria colectiva empresarial en la actualidad (Halbwachs, 1998)<sup>8</sup>. Por otra parte, el carácter traumatizador de los acontecimientos de aquella época para los empresarios inciden en la interpretación sobre el pasado reciente (Manzi, 2003). Los años sesenta fueron para los gremios empresariales, desde todo punto de vista, una década larga y compleja, confirmando el dictum del sitio web de la CPC.

A pesar de lo anterior o, quizás por todo ello, el proyecto demócratacristiano no fue percibido como una amenaza por las dirigencias empresariales. En opinión de uno de sus protagonistas,

Las expectativas de muchos empresarios con el triunfo de Frei habían sido positivas. Incluso, un número importante votó por él en las elecciones presidenciales, como una forma de evitar el triunfo de Allende... Por otra parte, Frei era conocido y amigo cercano de importantes dirigentes empresariales, ya que en torno a la “Unión Social de Empresarios Católicos” habían surgido estrechos contactos. (Heiremans, 2008, pp 188-189).

¿Cómo explicar el respaldo empresarial al proyecto demócratacristiano? En primer lugar, se asiste al momento del colapso de la derecha tradicional, la cual se verificó definitivamente en las elecciones parlamentarias de 1965 (Moulian, 2006). El Partido Conservador Unido y el Partido Liberal obtuvieron sólo el

<sup>8</sup> Halbwachs (1998) utilizó la noción de “memoria colectiva” para referirse a la memoria de los miembros de un grupo que reconstruyen el pasado a partir de sus intereses y marcos de referencia presentes.

12,9 por ciento de la votación (5,3 y 7,5 por ciento respectivamente) y nueve diputados de un total de 147. En segundo lugar, importantes segmentos empresariales en la industrial, el comercio, la minería y la construcción vieron enormes oportunidades con el proyecto demócratacristiano. En el sector de la construcción, el plan de gobierno demócratacristiano ofrecía un vasto programa de viviendas y obras públicas; en la minería la nacionalización pactada de las empresas norteamericanas abría interesantes expectativas; el esquema de economía mixta de posguerra presentaba posibilidades de desarrollo para el sector fabril (Arriagada, 2004).

Con todo, la expectativas y apoyo fueron breves. Las primeras expresiones de descontento comenzaron con las políticas crediticias de la administración demócratacristiana. En mayo de 1965, Eugenio Heiremans manifestó en los medios la preocupación de los hombres de la producción por la aguda falta de créditos para movilizar la producción industrial (Industria, junio-julio, 1965, pp 20-21). Estas aprehensiones iniciales dieron paso a la crítica más abierta. Con ocasión de la “Exposición Anual de la Industria” en el Parque Cerrillos, en octubre de 1965, el máximo líder de SOFOFA, Fernando Smits, expresó la preocupación del gremio sobre:

... la alarmante y creciente participación de las actividades del Estado en la vida del país”. Desde su perspectiva, “el excesivo gasto público atenta contra el crecimiento; que una excesiva tributación atenta contra la inversión y que una política crediticia oscilante atenta también contra la tranquilidad económica necesaria. (Industria, octubre-diciembre, 1965, p 18)

El clima de desencuentros se expresó también en la inauguración de la “Exposición Industrial de Antofagasta”, el 12 de noviembre de 1966, cuando Ernesto Pinto Lagarrigue<sup>9</sup> –en representación de SOFOFA– manifestó la preocupación del gremio respecto de la reforma Constitucional que permitía la expropiación de empresas; las leyes laborales sobre inamovilidad sindical, los feriados progresivos, la transferencia de obreros al régimen de empleados particulares y el aumento salarial de los trabajadores (El Diario Ilustrado, 16 de noviembre de 1966, p 6).

Desde 1966 las asociaciones empresariales enfrentaron el despliegue de las reformas estructurales del gobierno de Frei Montalva. De ellas, por lo menos tres eran históricamente anatema para los hombres de negocio: la tributaria, la chilenización del cobre y la agraria (y que conllevaba una revisión del concepto de propiedad establecido en la década de 1930). La prensa norteamericana siguió de cerca las preocupaciones y temores de los círculos empresariales chilenos. En referencia a la chilenización de la Gran Minería del cobre, el New York Herald Tribune, destacó que las reformas provocan preocupación entre los jóvenes empresarios chilenos que en las elecciones habían apoyado al PDC: “Tienen miedo

<sup>9</sup> Ernesto Pinto Lagarrigue (1918 – 1977) Ingeniero y político. Ministro de Obras públicas entre 1960 y 1964. Vicepresidente de SOFOFA (1966 – 1969) y presidente de la Caja Central de Ahorros.

de que el fracaso de la política de chilenización de cobre puede empujar al gobierno de Frei a realizar la nacionalización completa, lo que serviría como punto de partida para la socialización definitiva de Chile” (Ulianova, 2020, p 106).

El conjunto de los antecedentes que se señalan dejó en evidencia que una situación fue la recepción teórica y/o intelectual por parte del mundo empresarial a los cambios estructurales que promovía el programa de gobierno de Frei Montalva, y otro muy distinto fue aceptar estas medidas (Arriagada, 2004). Al momento de la evaluación general sobre las políticas económicas implementadas por la administración demócratacristiana, Heiremans señaló:

Desgraciadamente, a poco andar quedó en evidencia la orientación del nuevo régimen, contrario a basar el desarrollo en la empresa privada, y se vislumbró una clara política de intervención y sustitución del desarrollo sustentado en la empresa privada, por la activa participación del Estado. (2008, p 189)

Fueron tiempos difíciles para el mundo empresarial en general y, especialmente, para el liderazgo de la SOFOFA. El clima ideológico reforzó, además, una sensación de orfandad, pérdida de influencia en el Estado y prestigio en la opinión pública. La opinión de los ciudadanos sobre el rol de la empresa y los empresarios en la sociedad constituyó una fuente de preocupación permanente para los altos dirigentes gremiales. En este mismo sentido, Fernando Smits, se lamentaba destacando que: “... hemos observado también que la empresa privada no ha sido comprendida por vastos sectores nacionales” (Industria, octubre-diciembre, 1965, p 17).

### **3. La ofensiva del gremialismo empresarial: Rearticulación y alternativa proyectual**

Desde el año 1966, dos variables complementarias se volvieron determinantes para las dirigencias empresariales. En primer lugar, el debate sobre las vías o caminos del reformismo se instaló en el centro político, por lo que emergió un brote izquierdizante al interior de la Democracia Cristiana que postuló la “Vía no capitalista de desarrollo” (Domic, 1975). En segundo término, el rebrote inflacionario, la desaceleración de la tasa de crecimiento y el aumento de la conflictividad laboral en la ciudad y el campo. Desde el prisma empresarial estos antecedentes eran una clara señal de que las contradicciones en la sociedad chilena se agudizaban y que ello requería de una respuesta global y de largo plazo.

Las iniciativas fueron lideradas por un grupo de dirigentes de la SOFOFA, quienes desde 1955 habían tomado el control en la conducción de los industriales. Tres personajes fueron decisivos: Domingo Arteaga Infante, Eugenio Heiremans Despouy y Fernando Smits Schleyer<sup>10</sup>. Bajo su liderazgo se trazó

<sup>10</sup> Domingo Arteaga, Eugenio Heiremans Despouy y Fernando Smits Schleyer presidieron SOFOFA durante 12 de los 14 años transcurridos entre 1955 y 1969.

una “carta de navegación” que se abocó a impulsar un renovado gremialismo empresarial. Este nuevo tiempo social empresarial contó con la participación de los economistas graduados en Chicago, mayoritariamente pertenecientes a la Facultad de Ciencias Económicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).

### 3.1. Renovación en la conducción de SOFOFA y la CPC

El retorno a la conducción de la SOFOFA en marzo de 1966 de Eugenio Heiremans Despouy confirmó el cambio de estrategia del gremio para hacer frente a un contexto pleno de amenazas. En su primera intervención como presidente, realizó un llamado a la unidad y solicitó a los industriales la cooperación para “... una gran cruzada destinada a hacer de Chile un país altamente desarrollado”. La editorial de la revista *Industria* destacó:

Un nuevo equipo de hombres de empresa pasó a asumir la directiva máxima de la Sociedad de Fomento Fabril, justamente en una época en que las organizaciones representativas de la actividad privada necesitan revitalizar sus cuadros y sus acciones para que esta fuerza básica de nuestra economía pase a ocupar el verdadero lugar que le corresponde en el desarrollo de nuestra comunidad. (*Industria*, marzo-abril, 1966, p 3)

Eugenio Heiremans representaba un liderazgo de comprobada trayectoria en tiempos difíciles, demostrando tanto con Ibáñez y con Alessandri, sus capacidades de articulador o buffer entre las políticas gubernamentales, los actores políticos de la derecha y las demandas de los industriales (López; 2017; López y Ortega, 2018). Como conductor de los industriales, desplegó una conducción que puso énfasis en la promoción de la libre empresa y la ofensiva contra el intervencionismo estatal. Con ocasión del “Encuentro de las Asociaciones Industriales de Provincia y la SOFOFA” de julio de 1966, Heiremans señaló: “... ya nadie discute que como mejor sistema para producir el progreso otro que no sea la empresa privada, ya que, por característica, cada uno de los chilenos es un empresario privado” (*Industria*, marzo-abril, 1966, p 20).

Pieza clave de este impulso organizacional fue la renovación de la mesa directiva de la CPC en julio de 1966, al asumir la conducción de la multigremial Sergio Silva Bascuñán<sup>11</sup> en reemplazo de Recaredo Ossa Undurraga. En el primer acto oficial como nuevo presidente, realizado en el Salón Auditorio de la nueva sede de la SOFOFA, Silva Bascuñán manifestó su compromiso con “... los problemas del sector empresarial privado y su papel en el desarrollo económico nacional del momento” (*Industria*, mayo-julio, 1966, pp 11-12).

11 Sergio Silva Bascuñán fundó en 1951 de la Cámara Chilena de la Construcción. Como propietario de la empresa Desco Ltda., impulsó tempranamente el establecimiento de la Asignación Familiar en sus trabajadores, el cual extendió posteriormente a los obreros de la construcción <https://www.coreduc.cl/ssb/semblanza/>. Visitado el 27 de diciembre de 2024.

### 3.2. Rearticulación y reorganización de las entidades gremiales en regiones

Una vez instaladas las nuevas mesas directivas en la SOFOFA y la CPC, el paso siguiente fue reforzar las organizaciones empresariales en regiones. Nuevas mesas directivas asumieron en la Asociación de Industriales de Valparaíso y Aconcagua (ASIVA) y la Asociación de Industriales de Cautín (ASINCA), gremios que mantenían lazos de afinidad y cercanía con la SOFOFA desde la primera mitad de los años cincuenta (Industria, marzo-abril, 1966, p 3). Asimismo, implementaron una intensa afiliación de nuevas empresas al gremio y encuentros regionales con el objetivo de aunar los intereses de los industriales en todo el país.

El impulso organizacional que emprendió la SOFOFA se extendió rápidamente a las provincias del sur del país. Los días 23 y 28 de mayo de 1966, Eugenio Heiremans y miembros de la Mesa Directiva de la SOFOFA desarrollaron una gira empresarial por Concepción, Valdivia, Osorno y Temuco con el objetivo de informarse directamente de los problemas de la industria local e impulsar la participación de esas organizaciones en las futuras actividades gremiales. Como resultado de este viaje, entre el 6 y 8 de julio se concretó en Santiago el “Encuentro de las Asociaciones Industriales de Provincias y la SOFOFA” (Industria, mayo-julio, 1966, p 16-14).

En la Provincia del Bío-Bío, la Cámara de la Producción y el Comercio de Concepción (CPCC) participó del nuevo impulso organizacional a través de tres tareas concretas. En primer lugar, sus dirigentes participaron regularmente de las reuniones convocadas por la multigremial nacional (CPC) desde el año 1967. Adicionalmente, desarrollaron una intensa actividad de coordinación a nivel local, cuidando los vínculos con la SOFOFA y otras organizaciones empresariales provinciales. Finalmente, generaron ciclos de charlas para sus asociados provinciales con la contribución del ente empresarial nacional (Ortega, 2014, p 76; 41ª Memoria Anual, 1967, pp 9 -12).

### 3.3. La Convención Nacional de la CPC

En diciembre de 1967, la CPC organizó –por iniciativa de la SOFOFA– “La Asamblea Constituyente para la Convención de la Producción y del Comercio”, evento de preparación para la Convención Nacional de 1968. El encuentro empresarial se desarrolló en el Teatro Municipal de Santiago y contó con la concurrencia de 360 organizaciones patronales que representaron a 600.000 empresarios de todos los sectores productivos. El programa incluyó el debate sobre la política tributaria; la disponibilidad de capitales y créditos; la política laboral; la empresa privada y el desarrollo social; y la empresa privada y su acción inmediata.

El clima ideológico adverso a la iniciativa privada y el papel de los empresarios en la sociedad fue un foco central de las preocupaciones empresariales. En opinión de Jorge Fontaine Aldunate<sup>12</sup>, vicepresidente de la SOFOFA:

...durante los últimos años, en forma acumulativa, por razones demagógicas o por desconocimiento de la verdad, se ha tratado de conformar una fisonomía distorsionada de la empresa privada en el proceso económico y social del país... ha llegado el momento de destruir la verdadera leyenda negra tejida entorno al empresario privado. (Industria, abril-diciembre, 1967, p 3)

Un producto del evento de preparación para la Convención Nacional de 1968 en la CPC fue la urgencia de una definición desde el mundo empresarial frente a la agudización política en la sociedad chilena. Un claro ejemplo de esta percepción la expresó, Jorge Fontaine Aldunate:

En momentos en que existe esa campaña (para) desprestigiarnos, en que se amenaza el principio de autoridad, en que las Universidades albergan centros de adiestramiento de guerrilla y lucha callejera, nosotros debemos mostrar a la opinión pública la verdadera cara del esfuerzo privado y señalar a las juventudes que hay otro camino para asegurar el porvenir de Chile. (Industria, abril- diciembre, 1967, p 17)

La “Convención de la Producción y del Comercio” de abril de 1968 se organizó en diecinueve comisiones de expertos que analizaron los problemas que afectan a la producción. Fue el momento en que los economistas de Chicago consolidaron sus relaciones con el empresariado nacional, contribuyendo a reforzar las ideas del liberalismo económico y la defensa de la empresa privada. La evaluación que el Consejo Directivo de la SOFOFA realizó acerca de los resultados de la Convención de la CPC son una clara muestra de esta influencia:

... una de las lecciones que dejó como saldo este Torneo, fue la necesidad de que todos los hombres que participan en el proceso de producción deben actuar unidos en defensa de la Empresa Privada que es el elemento que dinamiza la producción y aglutina el capital... también se evidenció que en todo régimen político en que impera la libertad personal, la propiedad y la gestión de las empresas pertenecen genuinamente a los particulares, quedando reservado a la economía pública un papel subsidiario del esfuerzo de aquellos. (Memoria Anual SOFOFA, 1968, pp 5-6)

12 Jorge Fontaine Aldunate (1923-2021) gerente general de la sucursal en Santiago de la empresa multinacional Bunge y Born Ltda. Subsecretario de Minería del Gobierno de Jorge Alessandri entre 1958 y 1960. En 1966 asumió como vicepresidente de la SOFOFA. Lideró la CPC en dos ocasiones: 1968–1974 y 1982–1986. <https://archivocidoc.uff.cl/index.php/jorge-fontaine-aldunate-1923-2021>; [https://www.litoralpress.cl/sitio/Prensa\\_Texto.cshtml?LPKey=NW64BMPRDW5D-TR4TXZHKZ2SZGUFLROUBG7IRNTPTUWOEXSDSUUTA](https://www.litoralpress.cl/sitio/Prensa_Texto.cshtml?LPKey=NW64BMPRDW5D-TR4TXZHKZ2SZGUFLROUBG7IRNTPTUWOEXSDSUUTA). Visitado 18 de enero 2024.

### 3.4. A la búsqueda de un modelo de desarrollo

En momentos donde el mundo empresarial era objeto de permanentes cuestionamientos, las dirigencias gremiales intentaron constituirse proyectualmente observando gobiernos y experiencias empresariales en el exterior que, con cierta cercanía ideológica, mostraran cómo abordar los desafíos del desarrollo económico y las relaciones capital-trabajo.

Ese fue el caso de la gira internacional que realizaron representantes de la SOFOFA e ICARE en Alemania Occidental durante junio de 1966. Invitados por la Friedrich-Stiftung de Frankfort, concurren Miguel Alemparte, Pierre Lehman, Sergio López, Juan Ramón Samaniego, Gustavo Serrano, José Luis Cerda y Gustavo Lamarca (*Industria*, mayo-julio, 1966, p 14). La búsqueda de convergencias también incluyó visitas de delegaciones europeas a la SOFOFA, por ejemplo, la Misión Comercial Danesa en octubre de ese año. De acuerdo con lo documentado por la revista *Industria*, en el encuentro se abordaron temas asociados al intercambio comercial e industrial. Adicionalmente se concretó el ofrecimiento de asesoría técnica para los industriales chilenos (*Industria*, agosto-octubre, 1966, p 9).

Otro país de referencia fue Japón. En opinión de Miguel Alemparte, presidente de Asociación de Gremial de Industriales Químicos de Chile (ASIQUM), el camino para superar el subdesarrollo significaba pensar en función de los grandes mercados zonales, tal como lo demostraba la experiencia japonesa.

Es esta la mentalidad empresarial que ha llevado a países como Japón, por ejemplo, al estado de desarrollo en que lo vemos hoy día. Dicho país que, sin poseer las materias primas, está conquistando los mercados internacionales, nos debe servir de ejemplo para demostrarnos lo que puede conseguir una sociedad de hombres visionarios y emprendedores, porque no es otra cosa que los conocimientos técnicos y la mano de obra japonesa lo que el Japón está hoy día exportando. (*Industria*, enero-marzo, 1967, p 8)

Corea del Sur también estuvo presente en los análisis estratégico-económicos de ciertos segmentos del empresariado. Una clave para comprender por qué el caso coreano, tan distante geográficamente como improbable, pudo estar en el “radar” del empresariado se encuentra en el lugar que comenzaban a ocupar los países del Este de Asia en el escenario internacional (incluida Hong Kong, Taiwán y la República Popular China), cuyas economías despegaben tímidamente (con la excepción de Japón) al finalizar la década de los sesenta, pero que alcanzaron un estatus clave en los años siguientes (Ross y López, 2020, p 23). En este sentido, tanto el programa de gobierno de Alessandri para las elecciones de 1970 (La Nueva República) como *El Mercurio* dedicaron referencias, editoriales y reportajes a la modernización económica de estos países, particularmente de Corea. (*El Mercurio*, 1 de diciembre de 1971 pp 1-4)

Finalmente, la SOFOFA, a través de su presidente, Eugenio Heiremans, realizó misiones de trabajo durante 1966 con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y reuniones con hombres de negocio norteamericanos (Acta Consejo Directivo de la SOFOFA, sesión Núm., 2.343 del 28 de septiembre de 1966). Las gestiones permitieron el compromiso de la Organización de Estados Americanos (OEA) y universidades norteamericanas para implementar cursos de enseñanza técnica sobre exportaciones a los empresarios chilenos (Industria, enero-marzo, 1967, p 4).

### **3.5. La asociación entre los economistas de Chicago y los gremios empresariales.**

Concluida la renovación de las directivas de la SOFOFA y la CPC, la tarea se concentró en la reeducación del empresario en temas como la administración moderna de las empresas y los estudios de economía. Fue el momento en que se cruzaron los caminos de las dirigencias empresariales y los economistas graduados en Chicago.

Ortega (2014), Gárate (2012) y Valdés (2021) realizaron pormenorizados recuentos sobre la asociación entre los economistas de la PUC y las élites empresariales. La colaboración entre los economistas de Chicago y la SOFOFA se produjo con la llegada del egresado de la Escuela de Economía de la PUC, Juan Ramón Samaniego, a la gerencia general del gremio en 1966. Como destaca un protagonista de estos vínculos, Sergio de Castro,

conversando un día con Samaniego, que había sido alumno de la Escuela y éramos muy amigos, surgió la idea de realizar una especie de curso sobre economía para los socios de esa institución, los que organizamos con entusiasmo. Aparte de ganar un poco de plata –que iba para la Escuela– teníamos la oportunidad de enseñarles buenas ideas económicas y mostrarles además que nosotros éramos los que mejor formábamos a quienes en el futuro trabajarían en sus empresas. (Arancibia y Balart, 2007, p 110-111)

Los primeros cursos fueron dictados en las oficinas de la SOFOFA en la ciudad de Santiago entre 1967 y 1968, concurriendo a ellos los “hombres de negocio más destacados del país”. Dos becarios importantes de la PUC –Sergio de Castro y Ernesto Fontaine– legaron valiosos testimonios acerca de cómo se materializó la iniciativa. Siguiendo a Fontaine, fueron de Castro y Barahona quienes negociaron “con el Gerente General [de la SOFOFA], Juan Ramón Samaniego, el dictado de un curso básico de macro y microeconomía, muy ‘policy oriented’, el cual fue ofrecido a sus directivos y empresarios” (Fontaine, 2009, p 97). Según Sergio de Castro, entre los empresarios se encontraban Ernesto Ayala, Eugenio Heiremans, Francisco Soza, José Luis Cerda, Jorge Ross, Fernando Léniz, Jorge

Yarur, Guillermo Feliú, todos relacionados de alguna manera a Jorge Alessandri (Arancibia y Balart, 2007, p 111).

Desde abril de 1968, la SOFOFA organizó un ciclo de estudio que convocaron a empresarios, empleados públicos y miembros de las Fuerzas Armadas. Este ciclo contó con la colaboración de Guillermo Elton y Manuel Mardones en el tema política tributaria; Fernando Larraín Peña y Sergio Undurraga para lo relacionado con disponibilidad de capitales y créditos; Ernesto Ayala y Sergio López quienes abordaron sobre política de rentabilidad y precios; y Domingo Arteaga Infante quien actuó como relator en el tema de política laboral. Entre los académicos de la PUC invitados, destacaron Sergio de Castro, Pablo Barahona, Manuel Cruzat, Ernesto Fontaine, Rolf Lüders y Sergio de la Cuadra, entre otros (Industrial, junio, 1968, p 4)<sup>13</sup>. Posteriormente, fueron replicados por la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) en el mes de noviembre del mismo año, en donde participaron dirigentes agrícolas, beneficiarios de la Reforma Agraria y medianos y pequeños propietarios (Gómez, 1982, p 36-37; El Campesino, enero, 1969, p 7).

En aquellos cursos de formación no sólo se enseñó sobre economía. Los contenidos de los comentaristas se dirigieron a confirmar la urgencia de una redefinición de la economía, lo cual, a su vez demandaba un reordenamiento del mundo empresarial. Se trató de transformar la mentalidad de las dirigencias empresariales, con el objetivo de construir un nuevo gremialismo empresarial –urbano y rural– con base en la de libertad económica, el trabajo y la eficiencia. Lo político y las políticas económicas implementadas desde fines de la década de 1930, ciertamente, representaban lo contrario a todas esas aspiraciones.

### 3.6. El desafío comunicacional: la “batalla por las ideas”

Defender los principios de la libre empresa al interior de las organizaciones empresariales afiliadas a la SOFOFA y la CPC no era condición suficiente. Se debía ganar la “batalla de las ideas” para enfrentar un clima ideológico adverso a la iniciativa privada.

El primer paso fue la modernización del Departamento de Estudios de la SOFOFA, en donde asumió la dirección el graduado de Chicago Sergio Undurraga Saavedra, quien años más tarde ofició como coordinador del grupo de economistas que redactó El Ladrillo. A través de este departamento, los máximos representantes de los industriales intensificaron los contactos con la prensa y radioemisoras de cobertura nacional, por lo que posicionaron la visión del empresariado en temas de interés nacional y sectorial; tales como, los proyectos de reforma bancaria, el fomento de la industria y la reforma tributaria (Industria, marzo-abril, 1966, p 12).

13 Las intervenciones de Rolf Lüders, Manuel Cruzat y Sergio de Castro en los cursos de la SOFOFA el año 1968, fueron publicadas en la revista número 17 *Cuadernos de Economía*, Facultad de Ciencias Económicas de la PUC, abril de 1969.

Pieza clave fue la asociación de las dirigencias empresariales con el Think Tank Centro de Estudios Sociales y Económicos (CESEC)<sup>14</sup>, financiado por las empresas de Agustín Edwards, el cual orientó su trabajo a rebatir la economía mixta, impartir una visión de libre mercado más radical y, por último, pero no menos importante, estudiar un programa de gobierno futuro (Alenda et al, 2020, p126; Silva, 2010, p 166). Dirigido por Guillermo Chadwick, integraban el centro de estudio economistas y sociólogos, tales como; Ernesto Fontaine Ferrreira-Nobriga, Sergio de la Cuadra, Sergio de Castro, Emilio Sanfuentes, Carlos Mario Figueroa y Pablo Barahona. El equipo trabajó en distintos proyectos, pero sus publicaciones fueron mayoritariamente internas, leídas por sus integrantes y algunos profesores estadounidenses. En opinión de Juan Gabriel Valdés, CESEC no logró relevancia en la opinión pública (Valdés, 2020, p 226). A pesar de lo anterior, el centro desarrolló una amplia gama de análisis para organizaciones empresariales, periodistas y los periódicos de propiedad de Edwards.

Una iniciativa de gran importancia fue la publicación de “Página Económica” en El Mercurio el 17 de junio de 1967. Tribuna crítica de las políticas económicas del gobierno freista y lugar de difusión de los principios de la libre empresa; contó entre sus redactores a Emilio Sanfuentes y Adelio Pipino (Soto, 1995). El ejemplo de este trabajo motivó a Emilio Sanfuentes y Cristián Zegers Aristía a fundar, en 1969, la revista Portada. En opinión de Arturo Fontaine, estas acciones, “como muchas otras iniciativas de difusión... se deben a Emilio Sanfuentes”. Este sociólogo, economista, periodista fue partidario “[de] tomarse intelectualmente el país” (Fontaine, 1988, p 34).

#### **4. Los economistas de Chicago, los empresarios y la campaña presidencial de 1970**

La proximidad de las elecciones presidenciales de 1970 fue otra oportunidad de convergencias entre las dirigencias empresariales y los economistas graduados de Chicago. Se trató de una experiencia de colaboración no exenta de tensiones y dificultades, las cuales dejaron en evidencia, y esto es fundamental, el escaso apoyo que concitaban las recetas neoliberales en los círculos de la derecha y en muchos empresarios molestos con las reformas de Frei Montalva.

Arturo Fontaine y Sergio de Castro han elaborado un relato sin grandes matices sobre la participación de los economistas de la PUC en los equipos técnicos que dieron contenido al programa de Jorge Alessandri. El grupo inicial de trabajo fue coordinado por Emilio Sanfuentes (desde el CESEC), incorporando a Pablo Barahona, Manuel Cruzat, Sergio de la Cuadra, Juan Ramón Samaniego, Adelio Pipino, Juan Carlos Méndez, José Garrido y Armando Dussaillant. Todo el grupo tenía una clara orientación liberal en materia económica, por lo

<sup>14</sup> No existe claridad en el año de fundación del CESEC. Juan Gabriel Valdés fijan su creación entre 1962-1963 (2020, p 226); Arancibia & Balart en 1965 (2007, p 109); (Alenda et al, 2020, p 126) y Patria Arancibia Clavel en 1965 (Arancibia & Balart, 2007, p 109).

que llegaron rápidamente al consenso sobre cuáles debían ser las medidas y las políticas a seguir.

apertura de nuestra economía; la eliminación de prácticas monopólicas; la liberalización del sistema de precios; la modificación del sistema tributario por uno más neutral, eficiente y equitativo; la creación y formación de un mercado de capitales; la generación de la actividad agrícola nacional destruzada por la Reforma Agraria y la protección de los derechos de propiedad. (Arancibia y Balart, 2007, p 134; Prólogo de Castro, 1992, p 8)

Las diferencias surgieron rápidamente. Los planteamientos liberales del grupo que coordinaba Sanfuentes y que dirigía técnicamente Sergio de Castro se enfrentaron a las posiciones del jefe de Campaña Ernesto Pinto Lagarrigue y dos importantes empresarios: Pierre Lehmann<sup>15</sup> y Helios Piquer<sup>16</sup>. Desde el equipo económico del candidato, las ideas de los economistas de Chicago fueron consideradas de “extremismo económico”, por lo que estimaron que el momento político exigía implementar reformas más graduales. Para el grupo Chicago, “... la gradualidad llevaría al fracaso del programa y al desistimiento de su aplicación” (Fontaine, 1988, p 32; Prólogo de Castro, 1992, p 9).

A pesar de la expresa solicitud del equipo Chicago para que Alessandri zanjara las diferencias de enfoque en sus equipos económicos, este no adoptó ninguna posición. Como recuerda de Castro, el candidato manifestó que las diferencias “eran más bien semánticas y que era indispensable que todos siguiéramos colaborando con su campaña” (Prólogo de Castro, 1992, p 9). Con todo, los economistas PUC no se retiraron de los equipos asesores y continuaron con su colaboración hasta septiembre de 1970 (Fontaine, 1988, p 32).

De hecho, equipos políticos, empresarios y economistas participaron tanto en el Consejo General del Partido Nacional, realizado en la ciudad de Los Ángeles en los primeros días de diciembre de 1969, como del Consejo General de la Juventud del partido, los días 22 al 24 de mayo de 1970 en Santiago (El Diario Ilustrado, 22 de marzo de 1970, p 3). De ambos encuentros, emanó el programa La Nueva República, publicado el 10 de julio de 1970. El documento contó con la participaron 41 personas, distribuido en 7 áreas temáticas (La Nueva República, 1970, p 96). En lo económico la discusión técnica fue resuelta mediante la mezcla de elementos liberales con tendencias más estatistas, a pesar de ser redactado por tres representantes del monetarismo chileno. El primero de ellos, Pablo Barahona, del Instituto de Economía de la PUC; el segundo, Carlos Cáceres Contreras, formado en la Escuela de Negocios Adolfo Ibáñez, afiliada a la Universidad Católica de Valparaíso hasta 1967, y Tomás Lackington, también

15 Pierre Lehmann Chaufour (1922-2000) Profesor de la Escuela de Ingeniería de la Universidad de Chile, Vicepresidente de la Corporación de Fomento de la Producción; fundador de la Editorial Universitaria; empresario del rubro de la construcción y de la industria.

16 Helios Piquer Meliga (1930-2010) Presidente de ICARE en 1970. Ingeniero y empresario de la Cámara Chilena de la Construcción.

economista de la PUC y, posteriormente, asesor del régimen militar en el ministerio de Economía junto con Sergio de Castro.

De acuerdo con Sergio Jarpa (uno de los redactores de La Nueva República) lo central del programa en materia económica era diferenciarse de las propuestas de la Unidad Popular, promoviendo un nuevo concepto de relaciones capital-trabajo, más cercano a la llamada economía social de mercado. Como destacará posteriormente,

Nosotros distinguíamos diferencias entre la formación del liberalismo económico y la economía social de mercado. Pensábamos que esta última estaba más en la línea de la doctrina social de la Iglesia. Compartíamos la propiedad privada, la libertad de trabajo y la libertad de empresa, pero todo dentro de un contenido social, pues lo que interesaba es el beneficio de la sociedad en su conjunto. (Arancibia et al, 2002, p 124)

Terminada la campaña presidencial y consumada la derrota de Jorge Alessandri, se abrieron grietas profundas en la colaboración entre los gremios empresariales, los partidos de derecha y los economistas de la Universidad Católica. En palabras de Fontaine Aldunate, se trazó “una línea divisoria entre ellos (los economistas) y los hombres de la generación industrial de los años 50” (Fontaine, 1988, p 33).

## Conclusiones

En un contexto de creciente radicalidad de las opciones políticas y un escenario internacional marcado por la Guerra Fría Interamericana, los gremios empresariales debieron enfrentar el cuestionamiento a los pilares en que se funda la empresa privada: el derecho de propiedad, la seguridad jurídica, la libertad económica, y la autoridad en la empresa (Arriagada, 2004). Para sobrevivir, las dirigencias empresariales requerían de una estrategia política que potenciará al máximo los espacios de convergencias con actores políticos y académicos que, con cierta cercanía ideológica, les permitiera proyectarse en el tiempo. Este esfuerzo debía desarrollarse en un tiempo muy acotado, con cuotas de ensayo y error, junto con acierto y azar.

Los antecedentes aportados confirman que el desafío de los gremios empresariales entre 1958 y 1970 fue fundamentalmente político. Los liderazgos empresariales comprendieron la magnitud del problema y, asimismo, la carencia de fuerza gremial (organizacional y cultural) para hacer frente a las nuevas condiciones sociales y políticas. Conscientes de esta dificultad, un grupo de dirigentes de la SOFOFA, quienes desde 1955 habían tomado el control en la conducción de los industriales, se plantearon como objetivo elaborar una respuesta global y de largo plazo, cuyos pilares fundamentales fueran la propiedad privada sobre los medios de producción, la libre empresa y el mercado como asignador de recursos. En este sentido, es plausible sostener que, desde el punto de vista político,

hubo un gremialismo empresarial (Cavarozzi, 2017; Montero, 1997) que se gestó con anticipación al gremialismo estudiantil en la PUC.

A dicho esfuerzo gremial concurren personalidades políticas de derecha y, esto es fundamental, académicos graduados en Chicago, quienes –no sin contradicciones– se concertaron en los espacios gremiales de los cursos dictados en la SOFOFA, la SNA y la Convención de la Producción y del Comercio entre 1967 y 1969; extendiéndose, además, en centros de estudio académicos, en la prensa y organismos internacionales. Se trató de una reacción a la creciente adhesión del electorado chileno a reformas estructurales más radicales, que adoptó la forma de proyecto político e ideológico y que derivó en la elaboración de las bases programáticas del candidato Jorge Alessandri en las elecciones presidenciales de 1970. Como sostuvo Sergio de Castro, “la convivencia entre académicos y empresarios fue recíprocamente enriquecedora y produjo como resultado el que estos [los empresarios] propusieran a un grupo de nuestra Escuela de Economía su participación en la elaboración de un programa económico para el candidato Jorge Alessandri Rodríguez” (de Castro, 1992).

Como toda iniciativa, con pretensiones de convertirse en hegemónico al mediano y largo plazo, el proyecto empresarial estuvo cruzado por avances y retrocesos. El momento más complejo se verificó con la derrota electoral de Jorge Alessandri Rodríguez en septiembre de 1970, por lo que se interrumpió la colaboración y convergencia entre las dirigencias empresariales y los académicos de la PUC. Concluía de esta manera el tiempo social empresarial de la década de 1960 y se iniciaba una etapa más compleja y traumática para los gremios empresariales.

La paradoja histórica fue que el Golpe de Estado de 1973 abrió otro tiempo social y económico para la intelectualidad neoclásica. Las ideas de los académicos de la PUC, consideradas de extremismo económico en su momento, tenían las condiciones políticas para transformarse en un modelo o estrategia económica para el régimen militar. Se trató de la posibilidad cierta de concretar el “pacto de honor” que realizaron como estudiantes en el Departamento de Economía de la Universidad de Chicago. Dicha promesa comprometía a sus participantes a “reformular la política económica del país... y transformar la manera de manejar las empresas públicas y privadas del país” (Fontaine, 1988, p 43-44). Pero esa es otra historia.

## Fuentes

- Acta Consejo Directivo de SOFOFA, sesión Núm., 2.343 del 28 de septiembre de 1966
- Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Memoria Anual. (1968).
- Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Memoria Anual. (1969).
- La Nueva República (1970). Santiago de Chile: Planeta, p. 55.
- Cámara de la Producción y el Comercio de Concepción (CPCC) Memoria Anual, 1967, pp. 9–12.

## Prensa y revistas

- El Diario Ilustrado, (23 de noviembre de 1958), pág. 3.
- El Diario Ilustrado, (16 de noviembre de 1966), pág. 6
- El Diario Ilustrado, (22 de marzo de 1970), pág. 3.
- El Mercurio, (1 de diciembre de 1971), págs. 1–4
- Industria. (julio de 1965), pág. 32.
- Industria, (septiembre de 1962), pág. 7.
- Industria, (junio-julio de 1965), págs. 20-21.
- Industria, (octubre-diciembre de 1965), pág. 17
- Industria, (octubre-diciembre de 1965), pág. 18.
- Industria, (marzo-abril de 1966), pág. 3.
- Industria, (marzo-abril de 1966), pág. 12.
- Industria, (marzo-abril de 1966), pág. 20.
- Industria, (mayo-julio de 1966), págs. 11–12.
- Industria, (mayo-julio de 1966), pág. 14.
- Industria, (agosto-octubre de 1966), pág. 9.
- Industria, (enero-marzo de 1967), pág. 4.
- Industria, (abril – diciembre de 1967), pág. 3.
- Industria, (abril – diciembre de 1967), pág. 17.
- Industrial, (junio de 1968), pág. 4
- El Campesino, (enero de 1969), pág. 7.

## Referencias bibliográficas

- Alenda, S. (Ed.). (2020). *Anatomía de la derecha chilena : estado, mercado y valores en tiempos de cambio* (Primera edición.). Fondo de Cultura Económica Chile, Universidad Andrés Bello.
- Arancibia, P., Arancibia Floody, C. y de la Maza, I. (2002). *Jarpa. Confesiones políticas*. La Tercera/Mondadori.
- Arancibia, P. y Balart, F (2007). *Sergio Castro: El arquitecto del modelo económico chileno*. Editorial Biblioteca Americana.
- Arriagada, G. (2004) *Los empresarios y la política*. LOM Ediciones.
- Boisard, S. y Heredia, M. (2010) “Laboratories de la mondialisation économique: Regards croisés sur les dictatures argentine et chilienne des années 1970”. *Vingtième siècle, revue d’histoire*, N.º 105.
- Boltanski, L. y Chiapello, E. (2002), *El nuevo espíritu del capitalismo*. Ediciones Akal, S.A.
- Campero, Guillermo. (2003). La relación entre el Gobierno y los grupos de presión: El proceso de la acción de bloques a la acción segmentada. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 23(2), 159-176. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2003000200008>
- Casanova, M (2021) ¿Por qué fracaso nuestro antiguo modelo de desarrollo? Una mirada historiográfica al Chile de mediados del siglo XX. Editorial Universidad de Concepción.
- Castillo, F. (2023). Entre el miedo y la acción política. La derecha chilena ante la Revolución en Libertad y la Vía chilena al socialismo. *Revista 396*, 13(2), 271 – 304.
- Cavarozzi, Marcelo (2017). *Los sótanos de la democracia chilena, 1938 – 1964. Las esferas de <<protección>> de los empresarios industriales: la Corfo, represión a los obreros y la inflación*. LOM Ediciones.
- Confederación de la Producción y del Comercio (CPC). (s.f.). *Historia*. Portal institucional de la CPC. <http://www.cpc.cl/historial>
- Correa, S. (1996). “Algunos antecedentes históricos del proyecto neoliberal en Chile (1955 - 1958)”. *Revista del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea*, N.º 6, 106 – 146.
- Correa, S. (2011). *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*. Random House Mondadori S.A.
- De Castro, S. (1992) “Prólogo”. *El Ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Centro de Estudios Públicos (CEP), p. 7 - 8.
- Délano, M y Traslaviña, H. (1989). *La herencia de los Chicago Boys*. Las ediciones del ornitorrinco.

- Domic, J. (1975). *La vía no capitalista de desarrollo*. Colección Ciencia Política N° 1. Editorial Vaitea.
- Fernández Abara, J., y Goldflam Leiva, M. (2018). El vanguardismo modernizador y sus límites: La Sociedad de Fomento Fabril ante el proyecto económico de Jorge Alessandri, 1958-1962. *Revista de Historia y Geografía*, 38, 93–123. <https://doi.org/10.29344/07194145.38.1270>
- Fontaine, A. (1988). *Los economistas y el presidente Pinochet*. Editorial Zig – Zag.
- Fontaine, E. (2009) *Mi visión*. Instituto Democracia y Mercado. Universidad del Desarrollo.
- Gárate, M. (2012). *La revolución capitalista de Chile (1973–2003)*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Gómez, S. (1982). *Instituciones y procesos agrarios en Chile*. FLACSO.
- Góngora, M. (1981). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Editores La Ciudad.
- Halbwachs, M. (1998). “Memoria colectiva y memoria histórica”, *Revista Sociedad* 12 (13), pp. 191 – 201.
- Heiremans, E. (2008). *Mi visión. Cómo empresarios, trabajadores y políticos cambiamos el país*. El Mercurio Aguilar.
- Harmer, T. (2013a). Fractious Allies: Chile, the United States, and the Cold War, 1973-76. *Diplomatic History*, 37(1), 109–143.
- Harmer, T. (2013b). *El gobierno de Allende y la Guerra Fría Interamericana*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Harmer, T. (2014). *Chile y la Guerra Fría Interamericana*. RIL Editores.
- Huneus, C. (2016). *El régimen de Pinochet*. Taurus
- Kurtz, M. J. (1999). Chile’s Neo-Liberal Revolution: Incremental Decisions and Structural Transformation, 1973-89. *Journal of Latin American Studies*, 31(2), 399–427. <http://www.jstor.org/stable/157909>
- López Bravo, Eduardo. (2017). Del malestar a la amenaza: La Sociedad de Fomento Fabril y el populismo ibañista, 1950 - 1953. *Izquierdas*, (36), 28-54. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492017000500028>
- Manzi, Jorge, Helsper, Ellen, Ruiz, Soledad, Krause, Mariane, y Kronmüller, Edmundo. (2003). El pasado que nos pesa: La memoria colectiva del 11 de septiembre de 1973. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 23(2), 177-214. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2003000200009>
- Milos, P. (2007) *Historia y memoria: el 2 de abril de 1957*. LOM Ediciones.
- Montero, C. (1997) *La revolución empresarial chilena*. Cieplan/ Dolmen Ediciones.
- Moulian, T. (1997). *Chile actual: Anatomía de un mito*. LOM Ediciones.
- Moulian, T. (2006). *Fracturas. De Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938–1973)*. LOM Ediciones.
- Moulian T. y Torres Dujisin, I. (1985) *Discusiones entre honorables. Las candidaturas presidenciales de la derecha, 1938 – 1946*. FLACSO.
- Nazer, R. (2013). “Renovación de las élites empresariales”, en Ossandón, J. y Tironi, E. (eds), *Adaptación. La empresa chilena después de Friedman*. Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 85-107.
- O’Brien, T. E. (2007) *Making the americas. The United States and Latin American from the ege of revolutions to the era of globalizartions*. University of New Mexico Press.
- Ortega, L. (2017). “Acerca del inicio del proyecto monetarista en Chile. Década de 1950. El factor externo”. *Contribuciones Científicas y Tecnológicas*, 42(1) vol. 42, N° 1.
- Ossandón, J., y Tironi, E. (Eds.). (2013). *Adaptación. La empresa chilena después de Friedman*. Ediciones Universidad Diego Portales
- Rinke, S. (2014) Encuentros con el yanqui: Norteamericanización y cambio cultural en Chile, 1898 - 1990. Dibam/Centro de Investigaciones Diego Barros Arana / Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Riquelme, A. (2014). “La Guerra Fría en Chile: los intrincados nexos entre lo nacional y lo global”, en Harmer, T. y Riquelme, A. (2014). *Chile y la Guerra Fría Interamericana*. RIL Editores.
- Ross, C. y López, E. (2020) “El Comité de Cooperación Económica Chile–Corea del Sur: contra la incertidumbre, la alianza pública–privada”. *Revista Encrucijada Americana* 12(2).
- Salazar, G y Pinto, J. (2002). *Historia Contemporánea de Chile, La economía: mercados, empresarios y trabajadores*. LOM Ediciones.
- San Francisco, A., et al. (2016). *Historia de Chile, 1960–2010. Tomo 2. El preludio de las revoluciones. El gobierno de Jorge Alessandri (1958–1964)*. Centro de Extensión y Estudios de la Universidad San Sebastián (CEUSS).
- Santos, J. (2006). “Anomalía del modelo neoliberal en Chile. La universidad chilena hoy: el espejismo de su progreso”. *Revista de Estudios Avanzados Interactivos* 5(7), pp. 1-12
- Schneider, Ben Ross (2004). *Business politics and the state in twentieth-century Latin América*. Cambridge University Press.
- Silva, P. (2010). *En el nombre de la razón. Tecnócratas y política en Chile*. Ediciones Universidad Diego Portales.

- Soto, A. (1995). *El Mercurio y la difusión del pensamiento económico liberal, 1955–1970*. Instituto Libertad.
- Soto, A. y Garay, C. (2024). “Gremialismo empresarial en Chile: de la reacción a la propuesta (1973–2023)”, en Barbero, M. I. y Jauregui, A., (Coord.) *Dossier Las asociaciones empresariales en el siglo XX: radiografía de un poder enigmático*. Anuario Centro de Estudios de la Empresa y el Desarrollo, N° 22 – Año 16, diciembre/mayo 2024. [http://DOI: 10.56503/ANUARIO/N° 22 \(16\) /2969](http://DOI: 10.56503/ANUARIO/N° 22 (16) /2969)
- Soto, Á. M., & Fernández, M. (2002). El pensamiento político de la derecha chilena en los 60: el Partido Nacional. *Bicentenario*, 1(2).
- Torres Dujisin, I. (2014) *La crisis del sistema democrático: las elecciones presidenciales y los proyectos políticos excluyentes. Chile 1958-1970*. Editorial Universitaria.
- Valdés, J. G. (2021). *Los economistas de Pinochet: la Escuela de Chicago en Chile*. Fondo de Cultura Económica.
- Valdivia, V. (2003) *El golpe después del Golpe. Leigh vs Pinochet, 1960 – 1980*. LOM Ediciones
- Vergara, P. (1984). *Auge y caída del neoliberalismo en Chile: un estudio sobre la evolución ideológica del régimen militar*. FLACSO.
- Ulianova, O. (Compiladora). (2020). *Chile en los archivos soviéticos: años 60*. Tomo 4. Ariadna Ediciones.
- Undurraga, T. (2014) *Divergencias. Trayectorias del neoliberalismo en Argentina y Chile*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Westad, O. A. (2012) *The Global Cold War*. Cambridge University Press.
- Westad, O. A. (2017). *The Cold War. A World History*. Penguin Random House.

# Regional Government Contribution to Santiago's Climate Risk Adaptive Capacities

Recibido: 28/04/2025

Aceptado: 11/06/2025

## Contribución del Gobierno Regional a la Capacidad Adaptativa de Santiago a los Riesgos Climáticos

Francisco Medina Poblete

<https://orcid.org/0000-0001-9611-1212>

Francisco.medinapoblete@sydney.  
edu.au

Estudiante de PhD (Urban Geography),  
University of Sydney

### Abstract

Santiago is exposed to four significant climate hazards: floods, heat waves, landslides, and drought. Moreover, its segregation and unequal access to urban services are factors that exacerbate the region's vulnerability to climate risk. The literature and specialized organizations, such as the IPCC and OECD, have emphasized the importance of city governments in cities' adaptation to climate risk, provided that they can address urban vulnerabilities and enhance the city's adaptive capacity. In Chile, significant decentralization measures were implemented in 2021; therefore, this essay discusses to what extent the new regional government institutionality contributes to strengthening Santiago's capacity to adapt to climate risks. Although the current administration has promoted interesting initiatives to address this issue, Santiago's ability to adapt to climate risk is limited, as the institutionality leaves Santiago's government ill-equipped to address the city's vulnerabilities and respond to climate risk. However, the new institutional framework opens possibilities regarding the capacities to articulate multiple actors.

**Key words:** Climate Risk, Cities Adaptation, Adaptive Capacities, Urban Vulnerability, Regional Government

### Resumen

Santiago está expuesta a cuatro importantes riesgos climáticos: inundaciones, olas de calor, desplazamiento de tierra y sequías. Además, su segregación y desigual acceso a los servicios urbanos son factores que agravan su vulnerabilidad al riesgo climático. La literatura y organizaciones especializadas, como el IPCC y la OCDE, han destacado la importancia de los gobiernos municipales en la adaptación de las ciudades al riesgo climático, siempre que puedan abordar las vulnerabilidades urbanas y mejorar la capacidad de

adaptación de la ciudad. En Chile, en 2021 se implementaron importantes medidas de descentralización, por lo que este ensayo analiza en qué medida la nueva institucionalidad de los gobiernos regionales contribuye a fortalecer la capacidad de adaptación de Santiago a los riesgos climáticos. Aunque la actual administración ha promovido interesantes iniciativas para abordar este tema, la capacidad de Santiago para adaptarse a los riesgos climáticos es limitada, ya que la institucionalidad deja al gobierno de Santiago mal equipado para abordar las vulnerabilidades de la ciudad y responder a los riesgos climáticos. Sin embargo, la nueva institucionalidad abre posibilidades en cuanto a las capacidades de articulación de múltiples actores.

**Palabras clave:** riesgo climático, capacidades adaptativas, adaptación de las ciudades, vulnerabilidad urbana, gobierno regional

## Introduction

Analyzing how climate risk intersects with cities and urban settlements is relevant because, as argued by the IPCC (2014), “disasters are most acutely experienced at the local level. [...] The impacts of climate extremes and weather events may threaten human society at the local level” (p. 293). Furthermore, most of the world’s population will be affected due to the people’s undeniable tendency to live in urban areas. In 2018, 53% of the world’s population lived in cities, but, by 2050, this percentage is projected to increase to 68% (UN, 2018). A key characteristic of climate change is its unequal distribution of its impacts in urban settlements, affecting more vulnerable groups whose capacities to mitigate and adapt to climate risk are limited.

International bodies, such as the IPCC (2014), and the urban literature have emphasized the importance of city governments being active players in addressing urban climate risk. As Matsumoto Tadashi and Ledesma Bohorquez pointed out:

many of the domains that fall under the jurisdiction of cities – land use planning, zoning, water provision, sanitation and drainage, housing construction, urban regeneration, economic development, public health and emergency management, transport, environmental protection are directly vulnerable to climate change impacts. (2023, p. 10)

Indeed, the functions and responsibilities of city governments vary across the world, with some countries being more decentralized than others. However, in this regard, there is no optimal institutionality for regional governments, whose climate risk performance will depend on the instruments implemented and the context of each country (OECD, 2022). Particularly, Chile is one of the most centralized countries in the OECD, yet it has implemented several significant reforms to advance its decentralization agenda. The most recent reform was in April 2021, when a new regional institutional framework was introduced to

regulate the country's regional governments in Chile. In this context, this essay discusses to what extent the new regional government institutional framework contributes to strengthening Santiago's capacity to adapt to climate risks.

To address that question, the first section presents the main variables of climate risk, identifying vulnerability and adaptive capacity as key components for cities' climate risk adaptation. The following section characterizes the hazards of Santiago and provides an overview of the city's vulnerability. The third section analyzes to what extent the modification introduced in 2021 to regional government strengthens Santiago's adaptive capacity to climate risk. Finally, the last section contends that Santiago's adaptive capacity to climate risk is limited, as the institutional framework leaves Santiago's government ill-equipped to address the city's vulnerabilities and respond to climate risk. However, the new institutional framework opens possibilities regarding the capacities to articulate multiple actors.

## Cities and Climate Risk

Climate risk has a profound impact on cities, significantly affecting the daily lives of their residents. Furthermore, climate risk, which is associated with long-term stress, will affect urban systems in unexpected ways and exacerbate extreme weather events (Kim and Lim, 2016). Furthermore, there is evidence that climate change disproportionately affects vulnerable groups (Gough et al., 2019). To understand why certain groups are more at risk from climate change, it is helpful to use the IPCC's (2014) conceptual framework, which states that risk is an interaction of three variables:

### **Exposure**

The presence of people; *livelihoods*; species or *ecosystems*; environmental functions, services, and resources; infrastructure; or economic, social, or cultural assets in places and settings that could be adversely affected.

### **Hazard**

The potential occurrence of a natural or human-induced physical event or trend that may cause loss of life, injury, or other health impacts, as well as damage and loss to property, infrastructure, *livelihoods*, service provision, *ecosystems* and environmental resources.

### **Vulnerability**

The propensity or predisposition to be adversely affected. Vulnerability encompasses a variety of concepts and elements, including sensitivity or susceptibility to harm and lack of capacity to cope and adapt. (pp. 123-128)

To manage the climate risk, cities require a process of system change (Kim and Lim, 2016). In this vein, a traditional path to addressing climate risk is

adaptation, which “is made up of actions throughout society, by individuals, groups and governments” (Adger, Arnell, and Tompkins, 2005, p.77). Thus, cities are called upon to be active players in addressing climate risk because “variables that can determine the extent of a city’s ability to adapt include the structure and capacity of institutions, presence of adaptation and mitigation programs, and motivation of change agents” (Mehrotra et al., 2009, p. 9).

Overall, climate risk adaptation refers to a process “through which an actor is able to reflect upon and enact change in those practices and underlying institutions that generate root and proximate causes of risk” (Pelling 2010, p. 21). Pelling, O’Brien, and Matyas (2015) recognize three different levels of cities’ adaptation: first, adaptation as resilience, which can be described as measures to maintain the functionality and equilibrium of the system in the face of external hazards. Doing so, their understanding of resilience is limited to the system’s ability to return to and maintain its previous equilibrium. The next level is “transitional adaptation”, which refers to incremental adjustments over time that can transform a system without affecting its critical points. A third level, called “transformation adaptation,” involves profound changes in a system by addressing the root causes of climate risk and vulnerabilities.

Fünfgeld (2010) points out that numerous studies have demonstrated that the vulnerability of dwellers significantly determines climate risk in cities from low- and middle-income countries. Therefore, cities’ climate risk adaptation is strongly connected with vulnerabilities and their adaptive capacity, which refers to “institutional attributes of the city and its actors that determine the degree of its capability to respond to potential climate change impacts” (Mehrotra et al. 2009, p.9 ).

## **Climate Risks in the Metropolitan Region**

As it is argued above, there is evidence that climate change disproportionately affects vulnerable groups (Gough et al., 2019). In the metropolitan region, people living in informal settlements or substandard housing are frequently affected by weather events or heat waves. By doing so, these weather events commonly bring cascading urban impacts, disrupting the daily lives (including water, energy, and transportation) of city inhabitants. The following section presents the primary hazards of the region, along with their impact on various sectors. Following the hazards of Santiago, some of the urban vulnerabilities of Santiago are described.

### **A. Hazards in the Metropolitan Region**

Researching the threats and impacts of climate change is fundamental for decision-makers to design appropriate adaptive policies across all sectors. According to the 2020 risk report for the metropolitan region, there are four climate hazards to which the region is exposed: floods, heatwaves, landslides, and drought. The following table presents the effects that these hazards can have on different areas of society.

	Drought	Landslides	Floods	Heat waves
Tourism sector (mountains, vineyards)	<p>Landscape change and fragmentation.</p> <p>Decrease of flows in rivers where outdoor activities are practiced.</p> <p>Loss of landscapes with conservation value (National system of protected areas, private and other international designations).</p> <p>Decrease in snow cover.</p>	<p>Closure of mountain and foothill parks due to avalanches.</p> <p>Unsafe conditions for users of mountain parks.</p>	<p>Closure of mountain and foothill parks due to unsafe conditions for users.</p>	<p>Stress in the economic chain of production, storage, production and consumption.</p>
Industrial sector	<p>Conflict over water use in key sectors of the matrix such as mining.</p> <p>Reduced productivity.</p> <p>Loss of jobs and economic activity in general.</p>		<p>Flooding of industrial areas and interruption of work.</p>	<p>Increase in food prices.</p>
Food sector	<p>Loss of crops and soils.</p> <p>Stress in the economic chain of production, storage, production and consumption.</p> <p>Increase in food prices.</p>	<p>Decline of the sector, which is mainly characterized by small-scale family livelihood enterprises.</p>	<p>Destruction of crops due to flooding.</p>	<p>Disruption of the food production and distribution chain.</p> <p>Disruption of refrigeration systems and the cold chain due to power outages.</p> <p>Food shortages or partial distribution due to the above points.</p>
Agricultural and wine-growing sector	<p>Increase in food prices.</p> <p>Loss of agricultural areas.</p> <p>Erosion of fertile soil.</p> <p>Conflicts over water rights.</p>		<p>Destruction of crops due to flooding.</p>	<p>Loss of crops and harvests due to high temperatures.</p>
Electricity grid (energy)	<p>In case of drought on a national scale, a deficit in hydroelectric dams may occur.</p> <p>Energy shortages as a result of the above.</p>	<p>Cutting of services due to the knocking down of poles and cables.</p>	<p>Disruption of the local urban network service.</p>	<p>Overloading of the grid due to excessive use of air-conditioning systems.</p> <p>Supply cut-off.</p>
Sanitary services (water)	<p>Water shortages in reservoirs.</p> <p>Disruption or reduction of residential water supply.</p>	<p>Turbidity of water in treatment plants.</p>	<p>Turbidity of water in treatment plants.</p> <p>Flooding of drainage systems.</p>	<p>Disruption of pumping systems due to grid overload if there are no redundant power systems.</p>

	Drought	Landslides	Floods	Heat waves
Urban services		<p>Interruption of roads due to landslides and mudslides, particularly in mountain areas (Andes and Coast).</p> <p>Interruption of services due to road closures.</p>	<p>Waterlogging of roads and underpasses.</p> <p>Erosion of roads.</p> <p>Interruption of services due to flooding of roads.</p>	<p>Interruption of internet and cellular networks due to power outages.</p> <p>Disruption of normal operation of services.</p>

Source: Informe de Riesgo Climático para la región Metropolitana, 2020. Subsecretaría del Medio Ambiente.

[https://www.paiscircular.cl/wp-content/uploads/2020/02/Informe\\_Riesgos\\_Climaticos\\_RM.pdf](https://www.paiscircular.cl/wp-content/uploads/2020/02/Informe_Riesgos_Climaticos_RM.pdf)

## B. Metropolitan Region Vulnerabilities

The degree of vulnerability varies according to the level of exposure, sensitivity, and adaptive capacity (IPCC, 2014; Carter et al., 2015). In terms of exposure, the Metropolitan Region has geographical characteristics that make it even more susceptible to the impacts of climate change. According to the criteria defined by the United Nations, Chile meets five of the nine vulnerability criteria (semi-arid zone, territory susceptible to natural disasters, area prone to drought and desertification, urban areas with air pollution problems, and mountainous ecosystems). In addition to these natural characteristics that make the region more vulnerable to climate change, there are urban and social components that accentuate the region's sensitivity. Although it is not possible in this essay to address the regional urban and social vulnerabilities in-depth, an attempt will be made to provide a general overview.

Overall, it is relevant to mention that Chile is the OECD country with the highest probability (16.3%) that a person from quintile three will move down to quintile one within four years, and the country with the highest probability (11.3%) that a person from quintile four will move down to quintile one. One highly vulnerable group in terms of income is the elderly population, where 60% of them have a monthly income of less than CLP \$197,344. This situation is worsened when considering women's income, as 60% earn less than CLP \$165,137<sup>1</sup> per month. This low income also extends to the rest of the region's population, as 60% of families have a monthly income of less than CLP \$550,734. In contrast to this low income, 10% of the region's population has an income equal to or higher than CLP \$4,237,831<sup>2</sup>.

Inequality in terms of income has led to the creation of a segregated region. Agostini, Hojman, Román, and Valenzuela (2016) present a study on urban

<sup>1</sup> Available at: [http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/DOCUMENTO\\_ADULTO\\_MAYOR\\_RMS\\_CASEN\\_2017.pdf](http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/DOCUMENTO_ADULTO_MAYOR_RMS_CASEN_2017.pdf)

<sup>2</sup> Available at: [https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/DOCUMENTO\\_POBREZA\\_Y\\_DISTR\\_ING\\_RMS\\_CASEN\\_2017.pdf](https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/DOCUMENTO_POBREZA_Y_DISTR_ING_RMS_CASEN_2017.pdf)

income segregation between 1992 and 2002. One of the study's main results is that 53% of the inhabitants of the 10% of households with the highest income would have to relocate to less homogeneous sectors to achieve perfect integration in the space.

This segregation by income in the region correlates with access to urban amenities, such as pharmacies, shopping centers, educational institutions, green spaces, and hospitals. The Urban Quality of Life Index (ICVU, explaining its components) 2019 establishes that the communes with the highest quality of life rankings are those with the highest incomes (Vitacura, Las Condes, La Reina, Lo Barnechea, Providencia, Santiago, and Ñuñoa) (Hurtado, 2019).

In addition to the natural, social, and economic vulnerabilities already mentioned, the region also faces urban services that exacerbate urban vulnerabilities. Vicuña, Orellana, Truffello, and Moreno (2019) show the dramatic contrasts in connectivity and mobility across the region between high-income and low-income areas. More than 70% of the camps have poor, very poor, or no access to this system, and more than 40% of the *villas de blocks* are in the same situation (Makito & Correa, 2015).

## **New Regional Institutionalility and Adaptive Capacities of Santiago**

So far, this work has discussed adaptation as a path for addressing cities' climate risk, by highlighting cities' vulnerability and adaptive capacities as key factors. Furthermore, it is mentioned that for cities' adaptation, city governments are considered crucial actors as many of their functions and responsibilities are related to climate risk causes and impacts. In Chile, a recent reform (2021) modified the institutional structure of regional governments through Act 21074, establishing elections for the regional ruler, replacing the previous nomination system for the president, and transferring functions and responsibilities to regional governments. Therefore, in this section, it is discussed to what extent the new regional government institutionalility contributes to strengthening Santiago's capacity to adapt to climate risks, given its hazards and vulnerabilities.

The election of the regional ruler lends greater legitimacy to the leader, enabling policies, plans, and programs to be aligned with the interests of the region's inhabitants. Furthermore, it also means greater control from the inhabitants over those who run the region. Another push-forward element at the political level is the creation of an advisory committee (integrated by local governments) and a Metropolitan Area Management System (Administración de Áreas Metropolitanas). These new institutional spaces are undoubtedly of great value in strengthening regional adaptive capacity, as the importance of articulating different spaces at various scales for urban climate adaptation is widely recognized (Dodman, 2019; Carter et al., 2015; Adger et al., 2005).

A significant weakness in the new regional institutionalility is the lack of channels or spaces for participation that connect citizens and stakeholders with the

regional government. This poses a barrier to collaboratively addressing climate risks. Community, universities, civil organizations, or businesses working together can foster a better understanding of climate risk and challenges for cities, enhancing the decision-making process and Santiago's adaptive capacities. As climate risk involves knowledge, risk evaluation, communications, risk management, and urban effects on multiple actors, a participatory management strategy is required (Renn, 2018). Nevertheless, despite the absence of a relevant institutional space for stakeholder participation, the current ruler has implemented multiple arrangements to facilitate their involvement.

In terms of management and planning, regional governments have a homogeneous package of competencies, services, and programs common to all regional governments. The government's functions encompass four key areas: territorial planning, productive development, social development, and cultural development. The functions of the regional government in these matters refer to designing, elaborating, approving, and implementing policies, plans, and programs for the region's development. Nevertheless, these spheres of action are limited, as they overlook areas such as transportation, which is central to generating measures to adapt to climate change risks.

Those limitations may be remedied over time as the law establishes that the president may transfer one or more competencies from the central government to one or more regional governments, either temporarily or permanently. Unfortunately, this formula appears problematic, as the transfer may be influenced by the degree of proximity between the regional government and the central government, which undermines the institutional capacities that would justify a transfer of powers and functions. On the other hand, the power transfer is always complex because it is counterintuitive for a political authority to reduce its political functions. In this sense, the current national government had a campaign promise to transfer more power to regional governments; however, this looks unlikely within the last year of its rule.

Although regarding environmental responsibilities, the regional government still plays a marginal role (OECD, 2024). There are interesting institutional mechanisms to coordinate multilevel actions, such as the Comité Regional de Cambio Climático (CORECC) 'Regional Climate Change Committee'. Notably, the CORECC seeks the implementation of adaptation measures, and it is integrated by civil society, central government, representatives of local government, and the ruler of regional government, who also presides over the committee. Furthermore, the current ruler of the region has implemented several diagnostics, strategies, and plans that address—to some degree—climate risk; some of these include local water management plans, the regional development strategy, and the action plan for climate change.

The weakest capacities lie in economic matters, as the law leaves no room for regional governments to finance themselves through territorial taxes, except for revenues from mining patents, aquaculture patents, and casino licenses. Moreover, the institutional framework does not consider significant regional financial mechanisms aimed at reducing territorial gaps that characterize the region

and the country. Overall, the regional government has a significant financial dependence on either the ministerial budgets of the central government or the National Regional Development Fund.

Finally, regarding economic limitations, in 2023, the current government proposed a new law to the parliament to empower regions. The proposal aims to create new income sources, create a more robust public budget control system, and enhance mechanisms for more flexible and autonomous financial management. Moreover, the proposal includes a Fondo de Equidad Interregional (Interregional Equity Fund) that would seek to reduce development gaps between territories. Unfortunately, all these proposals are still being discussed slowly by the parliament.

## Conclusions

Santiago is exposed to four primary climate hazards: floods, heat waves, landslides, and drought. Moreover, segregation by income and unequal access to urban services, such as pharmacies, educational centers, green areas, or hospitals, are social components that accentuate the region's vulnerability to climate risk. In this regard, the role of the regional government is marginal, as it is ill-equipped to address such city vulnerabilities, which limit Santiago's ability to adapt to climate risk.

In terms of management, the regional government's institutional framework does not establish significant powers, functions, or links with any emergency system. The current institutional design is marked by providing a set of planning and management tools mainly for short-term and smaller-scale matters, despite the importance of urban governments having powers in matters of infrastructure and urban services (Dodman and Satterthwaite, 2008). On the other hand, the regional government's economic constraints are significant, establishing a dependency on the central government. This dependence could impact long-term projects aimed at mitigating and adapting to climate risk. Thus, the restricted management and economic functions of the regional government negatively impact the city's capacity to respond to climate risk.

Despite the limitations mentioned above, the new institutional framework opens possibilities regarding the capacities to articulate multiple actors. Interesting spaces are institutional instruments such as CORECC, the Metropolitan Area Management System, or the Committee of Municipalities. However, the management, dynamics, and results will need to be evaluated over a more extended period.

One significant step introduced in 2021 was the democratic election of the regional ruler, marking a shift away from the old, hyper-centralized regional institutionality. However, the reform was short concerning stakeholder participation because it did not consider any relevant instruments or space for participation. Community, universities, civil organizations, or businesses working together can enhance the decision-making process and build cities' adaptive

capacity. Although these limitations have been covered to some degree by the current regional ruler, it still depends on sporadic leadership. In this regard, it would be helpful to analyze the actors, intensity, result, and institutional arrangements under which they were included.

## Resources

- Adger, W. N., Arnell, N. W., & Tompkins, E. L. (2005). Successful adaptation to climate change across scales. *Global Environmental Change*, 15(2), 77-86. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2004.12.005>
- Adger, W. N. (2006). Vulnerability. *Global Environmental Change*, 16(3), 268-281. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.02.006>
- Agostini, C. A., Hojman, D., Román, A., & Valenzuela, L. (2016). Segregación residencial de ingresos en el Gran Santiago, 1992-2002: una estimación robusta. *EURE (Santiago)*, 42(127), 159-184. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612016000300007>
- Carter, J. G., Cavan, G., Connelly, A., Guy, S., Handley, J., & Kazmierczak, A. (2015). Climate change and the city: Building capacity for urban adaptation. *Progress in Planning*, 95, 1-66. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2013.08.001>
- Dobson, S., Nyamweru, H., & Dodman, D. (2015). Local and participatory approaches to building resilience in informal settlements in Uganda. *Environment And Urbanization*, 27(2), 605-620. <https://doi.org/10.1177/0956247815598520>
- Dodman, D., Leck, H., Rusca, M., & Colenbrander, S. (2017). African Urbanisation and Urbanism: Implications for risk accumulation and reduction. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 26, 7-15. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2017.06.029>
- Dodman, D. (2009). Blaming cities for climate change? An analysis of urban greenhouse gas emissions inventories. *Environment And Urbanization*, 21(1), 185-201. <https://doi.org/10.1177/0956247809103016>
- Dodman, D., Archer, D., & Satterthwaite, D. (2019). Editorial: Responding to climate change in contexts of urban poverty and informality. *Environment And Urbanization*, 31(1), 3-12. <https://doi.org/10.1177/0956247819830004>
- Dodman, D., & Satterthwaite, D. (2009). Institutional Capacity, Climate Change Adaptation and the Urban Poor. *IDS Bulletin*, 39(4), 67-74. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2008.tb00478.x>
- Fünfgeld, H. (2010). Institutional challenges to climate risk management in cities. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2(3), 156-160. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2010.07.001>
- Gajardo, S. (2018). Adultos mayores: resultados encuesta CASEN 2017: Pobreza y distribución del ingreso en la Región Metropolitana de Santiago: Resultados encuesta CASEN 2017. Ministerio de Desarrollo Social. [https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados\\_Adulto\\_Mayores\\_casen\\_2017.pdf](https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_Adulto_Mayores_casen_2017.pdf)
- Gough, Yankson, Wilby, Amankwaa, Abarike, Codjoe, Griffiths, Kasei, Kayaga, & Nabilse. (2019). Vulnerability to extreme weather events in cities: Implications for infrastructure and livelihoods. *Journal of the British Academy*, 7 (s2). <https://doi.org/10.5871/jba/007s2.155>
- Hardoy, J., & Pandiella, G. (2009). Urban poverty and vulnerability to climate change in Latin America. *Environment and Urbanization*, 21(1), 203-224. <https://doi.org/10.1177/0956247809103019>
- Hoornweg, D., Sugar, L., & Gómez, C. L. T. (2011). Cities and greenhouse gas emissions: moving forward. *Environment And Urbanization*, 23(1), 207-227. <https://doi.org/10.1177/0956247810392270>
- Hurtado, J. (2019). Presentación del Índice de Calidad de Vida Urbana 2019. [Santiago, Chile]: [https://issuu.com/camaraconstruccion/docs/presentacion-icvu\\_2019](https://issuu.com/camaraconstruccion/docs/presentacion-icvu_2019)
- INE. (2017). 'WEB DISEMINACIÓN CENSO 2017'. <http://resultados.censo2017.cl/Region?R=R13>
- IPCC (2014). Fifth Assessment Report - Synthesis Report. IPCC. [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR\\_AR5\\_FINAL\\_full.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full.pdf)
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2018). Annex I: Glossary. In Global Warming of 1.5°C: IPCC Special Report on Impacts of Global Warming of 1.5°C above Pre-industrial Levels in Context of Strengthening Response to Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty (pp. 541-562). app, Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009157940.008>
- Kim, D., & Lim, U. (2016). Urban Resilience in Climate Change Adaptation: A Conceptual Framework. *Sustainability*, 8(4), 405. <https://doi.org/10.3390/su8040405>
- Poblete, F. J. M. (2019). Brechas Territoriales de Desarrollo e Inversión Pública: Chile 2008-2017. *Políticas Públicas*, 12(1), 44-58.
- Mehrotra, S. (2009). Climate and cities: Crafting a global institutional structure for risk assessment and adaptation planning. White paper. New York: Columbia University, and NASA Goddard Institute of Space Studies.
- Oficina de Cambio Climático. (2019). Inventarios Regionales de Gases de Efecto Invernadero, Serie 1990-2016. Ministerio del Medio Ambiente. <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/07/Inventarios-regionales-de-gases-de-efecto-invernadero-serie-1990-2016.pdf>
- Renn, O., Klinke, A., & Schweizer, P. (2018). Risk Governance: Application to Urban Challenges. *International Journal of Disaster Risk Science*, 9(4), 434-444. <https://doi.org/10.1007/s13753-018-0196-3>

- OECD. (2018). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*. In OECD eBooks. <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>
- Pelling, M. (2010). *Adaptation to Climate Change*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203889046>
- Pelling, M., O'Brien, K., & Matyas, D. (2014). Adaptation and transformation. *Climatic Change*, 133(1), 113-127. <https://doi.org/10.1007/s10584-014-1303-0>
- Rosan, C. (2016). *Governing the Fragmented Metropolis: Planning for Regional Sustainability*. University of Pennsylvania Press.
- Matsumoto, T. and M. Ledesma Bohorquez (2023), "Building systemic climate resilience in cities", OECD Regional Development Papers, No. 56, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f2f020b9-en>
- Mehrotra S, Natenzon C. E., Omojola A., Folorunsho R, Gilbride J., and Rosenzweig C.. (2009). 'Framework for City Climate Risk Assessment'. World Bank Commissioned Research. Fifth Urban Research Symposium 2009. [https://www.preventionweb.net/files/11042\\_FrameworkforCity.pdf](https://www.preventionweb.net/files/11042_FrameworkforCity.pdf)
- Shirahige, M & Correa, J. . (2015). 'La Desigualdad en el Acceso al Transporte Público en el Área Metropolitana de Santiago: Análisis Mediante la Aplicación del Modelo PTAL en Campamentos y Villas de Blocks.' *Revista CIS* 18, pp. 55–89.
- Subsecretaría de Medioambiente, Chile. (2020). "Informe de riesgos climáticos para la Región Metropolitana". [https://www.paiscircular.cl/wp-content/uploads/2020/02/Informe\\_Riesgos\\_Climaticos\\_RM.pdf](https://www.paiscircular.cl/wp-content/uploads/2020/02/Informe_Riesgos_Climaticos_RM.pdf)
- Tacoli, C. (2009). Crisis or adaptation? Migration and climate change in a context of high mobility. *Environment And Urbanization*, 21(2), 513-525. <https://doi.org/10.1177/0956247809342182>
- Climate change | UN-Habitat. (2020). <https://unhabitat.org/topic/climate-change>
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, and Population Division. (2019). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*. World Urbanization Prospects The 2018 Revision
- Vicuña, M., Orellana, A., Truffello, R., & Moreno, D. (2019). Integración urbana y calidad de vida: disyuntivas en contextos metropolitanos. *Revista INVI*, 34(97), 17-47. <https://doi.org/10.4067/s0718-83582019000300017>
- Vivanco Font, E. (2019). Conceptos de cambio climático: Conceptos de clima, indicadores e impacto del cambio climático. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Asesoría Técnica Parlamentaria. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27284/1/BCN\\_Impacto\\_del\\_cambio\\_climatico\\_2019\\_EVF.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27284/1/BCN_Impacto_del_cambio_climatico_2019_EVF.pdf)

# Aventuras y desventuras de la escritura estatal (¿en bancarrota?): reflexiones sobre las líneas de trabajo de Hood y Jackson, Peirone, Oszlak, y Gambarotta<sup>1</sup>

Recibido: 10/02/2025

Aceptado: 12/06/2025

## Adventures and Misadventures in State Writing: Reflections on the Contributions of Hood and Jackson; Peirone; Oszlak; and Gambarotta

Sergio Leando Agoff

<https://orcid.org/0009-0005-7265-9052>  
sagoff@campus.ungs.edu.ar  
Investigador docente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento

### Resumen

El trabajo analiza las transformaciones tecnológicas actuales, enfocando particularmente lo que denomina “escritura estatal” como el conjunto de textos y documentos que dan cuenta de las decisiones y cursos de acción de la gestión pública, en un contexto que se presenta desfavorable a su tipo de argumentación. Se sirve de desarrollos hechos en el campo de los estudios sobre Estado y gestión pública y de estudios culturales, al tiempo que trabaja también con textos provenientes del campo literario. Como conclusión, explora alternativas que le den nuevo impulso a los textos-documentos de la gestión pública, sirviéndose de las transformaciones en curso, a la vez que retomen los principios de coherencia y estructura argumental, consistentes con un Estado democrático.

**Palabras clave:** escritura estatal, narrativa social dominante, argumentación administrativa, linealidad, impulsividad

### Abstract:

This paper analyzes current technological transformations, focusing particularly on what it refers to as “state writing”, as the set of texts and documents that reflect the decisions and courses of action of a public management, within a context that appears unfavorable to this type of discourse. It uses developments made in the fields of studies on the State and public management, as well as cultural studies, while also engaging with texts from the literary field. In conclusion, it explores alternatives that give new impetus to public management’s texts-documents, using ongoing transformations, while also resuming the principles of coherence and argumentative structure, consistent with a democratic State.

**Key Words:** state writing, dominant narrative, administrative argumentation, linearity, impulsivity

<sup>1</sup> Este trabajo se realiza en el marco del proyecto “Herramientas de desarrollo profesional en organismos públicos y empresas” PICT-O 00016 UNGS 2022-2024. Una versión extensa de este trabajo se halla en el informe de investigación.

*“Cuando en una comunidad humana se agita el ímpetu libertario  
puede tratarse de una rebelión contra alguna injusticia establecida,  
favoreciendo así un nuevo progreso de la cultura y no dejando,  
por tanto, de ser compatible con ésta;  
pero también puede surgir del resto de la personalidad primitiva  
que aún no ha sido dominado por la cultura,  
constituyendo entonces el fundamento de una  
hostilidad contra la misma”*

*“La escritura es el lenguaje del ausente”*

SIGMUND FREUD, *El malestar en la cultura*; 1930

El epígrafe marca, no sin cierta malicia, las tensiones que se desean poner en debate. Freud no es contemporáneo de las acepciones o sentidos que se dan hoy a ciertas palabras o expresiones. Por ejemplo “ímpetu libertario” es, en la pluma del maestro vienés, una referencia a las posiciones anarquistas de fines del siglo XIX y comienzos del XX. Nada tienen que ver, o muy poco, con lo que se ha dado en llamar libertario en Argentina en esta tercera década del siglo XXI. Sin embargo, y a riesgo de deformar por completo el pensamiento de Freud, la cita anuda aquello con ciertas tendencias “primitivas”, hostiles a la “cultura”, lo que parece ser de una actualidad innegable.

La segunda cita de *El malestar en la cultura* también asume una interpretación anacrónica, en la medida que se vuelve hacia nuestro tiempo y territorio de preocupación: el de los textos estatales. Se juega aquí con la idea de ausencia, dado que es parte de una discusión actual sobre la presencia-ausencia del Estado y sus consecuencias. La frase freudiana implica la naturaleza representacional de la escritura, en este abordaje se juega con la eventual pérdida de sentido de esa escritura en tanto representa un sujeto político o actor ausente, sin incidencia, sin capacidad de afectar el “curso de los asuntos públicos”.

En todo caso, y aquí es donde se quiere situar, hay un efecto paradójico en afirmar la existencia de algo ausente. Si la escritura de los textos estatales representa un ausente, en el sentido político, esos textos se suman en la insignificancia. Pero si la representación del ausente sigue operando, entonces esa ausencia queda, al menos desmentida, en el propio sentido psicoanalítico resumido en la estructura “ya sé...pero aun así...”.

Para interpretar este texto, lo que aquí se quiere decir, es necesario que se siga la siguiente serie silogística:

1. el Estado es la institución que, en el sistema de dominación capitalista, cumple dos principales funciones: por un lado, aportar a la realización de la acumulación, fundamento del sistema, al tiempo que dotar de legitimación a dicha dominación;
2. ambas “funciones-componentes” de la dominación requieren para su concreción ser comunicables-comunicadas;

3. la lengua de Estado, como “instrumento” de esa comunicación, deriva en escritura estatal, es el lenguaje político (no único, por cierto) de la dominación;
4. en un “renglón práctico”, administrativo, la escritura estatal deviene texto-documento que regula y argumenta;
5. el “fin de la escritura”, ¿sería el fin de la argumentación? ¿Cuáles son los medios de legitimación de la acumulación capitalista sin la “escritura estatal”? ¿Vamos hacia un Estado a-argumentativo?

## El Estado ¿contra? la poesía

*Un cerebro apolítico es un cerebro apoético*

MARTIN GAMBAROTTA, *Literatura de Base*, 2024

Una particular mirada de lo estatal en este siglo XXI es aportada por Martin Gambarotta (2024). Todavía no nos adentramos en el territorio de la escritura, pero sí en el de la lengua y, con ello, el de la comunicación.

También el epígrafe de este apartado está dotado de cierta “libertad”, asumiendo el riesgo de una deriva interpretativa. Se advierte alguna equivalencia entre lo político y lo estatal, que no está del todo negada, sino más bien afirmada por el propio autor. Lo que se quiere rescatar, de todos modos, en la perspectiva de Gambarotta, es que si un lugar común es la idea de la lengua poética enfrentada a la lengua práctica (y no cabe duda que la llamada “lengua estatal” es eminentemente práctica, en la medida en que se convierte en acción –lo que conocemos como política pública), en él la poesía no aparece sino como una manera de expresar-hacer la política. Si no, a continuación se observa un párrafo de uno de los artículos de la compilación *Literatura de base*,

... a fuerza de hacer que el Estado viviera en los músculos de la lengua, en la húmeda intimidad de los labios...*pero ché, no sós argentino...* (...) Si en este país, como dice Pynchon, el Estado vive en los músculos de la lengua, la misión de la poesía contemporánea (ejemplificada en el caso de La zanjita) es soltar esa lengua. (Gambarotta, 2024, pp. 19-20)

En el juego de oposiciones y desmentidas, ya no es la poesía la que se opone al Estado (y viceversa), sino que ellas, en alianza con la política, se hallan enfrentadas a otra instancia que las niega: “Acá también hay una relación: tanto estos nuevos políticos como la poesía ‘no existen’ para el mercado. Entonces es casi natural plantear una alianza por sellar entre la poesía y la política de masas” (Gambarotta, 2024, p. 46).

Comentando un texto de Lucía Bianco, Gambarotta se afirma en la idea, retomada de Pynchon, de que el Estado, en la primera mitad del siglo XX “entrenaba los músculos de la lengua de la población” (p. 21). Podría, esta idea, entrar en diálogo con lo que Miguel Dalmaroni ha trabajado en la relación entre

literatura y Estado en los comienzos de la llamada “organización nacional”, entre las décadas finales del XIX y las primeras del XX (Dalmaroni, 2006). Pero ese “entrenamiento” no es en el vacío y debe encontrar su forma histórica. Decir que la poesía debe “soltar” la lengua estatal significa que debe “soltar una lengua *alienada* por años de control a cargo del Estado *policial*” (Gambarotta, 2024, p. 21, cursiva propia).

Con la referencia a la forma histórica de la “lengua estatal”, Gambarotta (2024) encuentra sus inflexiones y también el carácter de almacén conceptual a la vez que instrumento práctico, al decir:

Por un lado, *el discurso del Estado que no es sólo el idioma sino también la vida social* y por el otro un idioma que tenía esa rareza, un idioma que se aprende o se desarrolla lejos de ese aparato. (p. 135, cursiva propia)

No solamente por la referencia a la dominación, sino a un discurso dominante —que más adelante se retoma con el auxilio de otras referencias— la tarea de la poesía, aún desarrollada “lejos de los aparatos” (retomando una expresión althusseriana), es renovar en términos históricos la lengua de un Estado que cambia su orientación, dado que, tal como lo afirma el propio Gambarotta, si puede pensarse una “función social” (política, podría decirse) de la poesía, es dar cuenta de los acontecimientos políticos en tanto que “correlato discursivo”. No sería tanto el problema el de escribir bien sino el de “explorar para encontrar discursos que después le sirvan a la sociedad” (Gambarotta, 2024, p. 143).

Como decíamos al comienzo de este apartado, estamos en el terreno de la comunicación estatal, lo que remite a la segunda de las proposiciones que se ubican como serie expositiva de este texto. Ahora bien, qué se comunica y cómo es un problema de política, que además se sazona con los ingredientes contextuales que, en cada tiempo histórico dentro del desarrollo del capitalismo, ha subtendido el despliegue del trabajo estatal. En tiempos como los actuales, en los que se apunta el crecimiento exponencial de las tecnologías de información y comunicación, esas preguntas adquieren relieve particular.

## La era exponencial y la narrativa social dominante

Antes de adentrarse en la complejidad actual de la comunicación estatal, se presenta de manera muy sintética la perspectiva que sobre algunas de estas cuestiones Christopher Hood y Michael Jackson desarrollaron a finales del siglo pasado en su trabajo *La Argumentación Administrativa*, texto en el que intentaron mostrar, desde otro campo completamente distinto al de Martín Gambarotta, el valor de lo que este último llamaba “correlato discursivo” de la política. Si Gambarotta, parte de una consideración sobre la lengua poética, entonces Hood y Jackson, partiendo de la administración se adentran en el territorio de la retórica y la estilística para dar cuenta de la consistencia del discurso de la administración pública, en tanto que instancia institucional concreta de la gestión estatal.

Utilizamos el término ‘retórica’ en un sentido *neutral* para denotar la *selección y representación* cuidadosas *del argumento en circunstancias particulares*. La retórica como fenómeno se ha comparado con una combinación que abre una cerradura. *La ‘cerradura’ es una situación compleja, un problema singular, una persona o un grupo determinados, un tiempo y un lugar particulares*. La combinación es esa forma del *discurso que convence* a un auditorio determinado sobre cómo debe actuar en cada caso. (Hood y Jackson, 1997, p. 56, cursiva propia)

Aparece allí una clave que complementa la idea de “correlato” y es la de “discurso que convence”, esto es, no sólo quiere expresar algo sino, fundamentalmente, legitimarlo, lograr la aquiescencia de quienes son interpelados por ese discurso. La novedad que Hood y Jackson despliegan en su trabajo es el hecho de considerar a las metáforas y las ficciones como recursos para la construcción de argumentos administrativos (públicos, o sea, políticos).

Así como se dijo que Gambarotta desmentía la habitual oposición entre lengua poética y lengua práctica, Hood y Jackson hacen lo propio con la que enfrenta el “discurso” a la realidad:

De este modo, las metáforas y ficciones son parte de los recursos metodológicos para construir los argumentos administrativos. Por tanto, *la disociación entre los argumentos y la realidad social forma parte de la concepción teórica que se tiene de la administración pública. Una concepción teórica formulada en esta dirección no permite avanzar en el progreso de un campo de estudio*. (Hood y Jackson, 1997, 25, cursiva propia)

Esa concepción les hace afirmar de manera rotunda que lo que hace eficaz una doctrina administrativa es su capacidad de convencimiento, *poder retórico*, en sus términos: “la estatura de quien las propone y el ropaje del argumento” (Hood y Jackson, 1997, p 56).

Lo que importa destacar es la cuestión central en el trabajo de Hood y Jackson, de que la administración “de las cosas”, no puede prescindir del argumento, como correlato discursivo, sí, pero fundamentalmente como pieza de convencimiento, esto es de legitimación. El lugar central, entonces, que ocupa el argumento en cualquier régimen administrativo es el que se destaca en ese trabajo.

Ahora bien, se retoman aquí las proposiciones 3 y 4 del comienzo. Ambas permiten pasar de la idea de lengua y de comunicación, a la más instrumental de texto, como elaboración concreta en la que se disponen los argumentos que fundan una determinada decisión o conjunto de decisiones. En el caso del Estado, el texto se vuelve documento, que puede ser de distinta naturaleza: informativo, explicativo, normativo.

Como se cerró en el primer apartado, es lícito preguntarse por la suerte de esta serie lengua-argumento-texto en el contexto actual de la espiralización

de la producción y uso de nuevas tecnologías aplicadas a la información y la comunicación.

Sin duda una reflexión aguda sobre este punto, que va más allá del objeto particular de interés de este estudio pero lo comprende, es la de Oscar Oszlak en su texto *El Estado en la era exponencial*. A continuación se discuten algunos de sus aportes, en clave de cuestiones para acercarse a las preguntas finales. En la introducción al texto, Francisco Velazquez, citando a Luis Aguilar Villanueva, retoma la idea de instituciones vaciadas de sentido por “formalistas y *discursivas*” (cursiva propia). Vuelve así a las dicotomías organizadoras a las que se hacía referencia más arriba, desmentidas por Gambarotta y Hood y Jackson: el primero entre lenguaje poético y lenguaje político, los segundos entre argumento y realidad. En este caso, la dicotomía está al servicio de introducir lo que Oscar Oszlak advierte como ventaja y a la vez como riesgo.

*¿Por qué interesan estos temas? Porque las futuras herramientas de gestión deberán emplear los mismos soportes tecnológicos que, con un alcance mucho mayor, transformarán profundamente las pautas de organización e interacción de la vida social: nuestro hábitat, costumbres y modalidades de recreación, la manera de informarnos, comunicarnos, transportarnos, alimentarnos o atender nuestra salud. (...) Como máxima instancia de organización y articulación de relaciones sociales, cabe al Estado intervenir para minimizar los riesgos y enfrentar los desafíos que plantea esta aceleración del proceso de transformación actual.* (Oszlak, 2021, pp. 103-105, cursiva propia)

Oszlak sintetiza las conclusiones de un encuentro celebrado en 2018 para evaluar el futuro de la Administración Pública. En esa conferencia se señala las ventajas que la gestión obtiene por los procesos de automatización, que incluye la inteligencia artificial, y el uso del *big data*, entre otros, así como también se alerta sobre su utilización poco responsable, especialmente cuando se piensa a esos procesos como reemplazos de las decisiones humanas. Esto desata un debate en el campo de los estudios de administración pública, por las dudas que genera la dinámica de crecimiento de estas tecnologías, que ponen en tensión la gobernanza en algunos campos de política, esto es, la capacidad de articulación entre Estado y actores sociales, por la desigual posesión de esas tecnologías entre estos últimos, y entre algunos de ellos y el propio Estado.

Es importante señalar que estas conclusiones se plantean en un ámbito intelectual que expresa un pensamiento representativo de la disciplina entre académicos y profesionales del mundo desarrollado, *donde la innovación tecnológica ha alcanzado una difusión mucho más generalizada que la observable en los países emergentes.* (Oszlak; 2021, p. 50, cursiva propia)

Esta última consideración destacada agrega otra desigualdad, la que toca en particular al considerar las diferencias de lo que ocurre en cuanto a esta cuestión entre los países centrales y los de la periferia o emergentes.

Cerrando esta referencia a Oscar Oszlak en su preocupación por el lugar del Estado ante la potencia de estas nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), por su omnipresencia y el modo en que “invaden” la vida cotidiana y la organización social, en general, en esta era digital, se destaca uno de los puntos de ese trabajo que resulta particularmente ajustado al presente.

Dando cuenta de una serie de “predicciones” desarrolladas por un académico estadounidense, aparece una mención puntual: la desaparición de los libros de texto y su reemplazo por la realidad virtual, a saber,

La predicción se fundaba en la posibilidad de mostrar a estudiantes ‘en vivo’ (vía Realidad Virtual, en adelante RV), batallas del pasado, o de explorar la Gran Barrera de Coral, como ya lo hacía la versión beta de la aplicación Expedition, de Google. El tiempo parece darle la razón a Pearson. De acuerdo a un reciente trabajo de la Universidad de Warwick, la RV es un método de enseñanza mucho más atractivo y emocionalmente positivo que el aprendizaje a través de videos y libros de texto. (Oszlak; 2021, p. 37)

Esta afirmación, realizada para el conjunto de la sociedad, resulta particularmente relevante para este trabajo, en la medida en que se pregunta por la comunicación estatal y por sus instrumentos privilegiados: textos devenidos documentos.

¿Cómo entonces argumenta, legítima, presenta el Estado, sin texto, sin escritura? ¿A qué clase de gobernanza, a qué clase de política y de políticas, daría lugar tal reemplazo y tales ausencias?

Se intenta seguir el hilo de esta reflexión a partir de algunos aportes (inquietantes, por cierto) realizados por Fernando Peirone en su trabajo *El fin de la escritura*.

Antes de abordar la cuestión de la escritura, un breve resumen del argumento de Peirone, para situarla mejor. Para él, al igual que lo señala Oszlak en relación a lo que llama “era exponencial”, se está ante una transformación civilizatoria de carácter radical, sólo equiparable a la que marcó hace 3000 años la aparición de la escritura, que es justamente el estadio cultural que se abandona. El concepto articulador que trabaja Peirone (2024) para explicar ese pasaje es el de *narrativa social dominante*: “Llamo ‘narrativa social dominante’ a la tipología representacional que construye una cultura ... A través de esa capacidad de significación, las culturas construyen sentido, componen identidades e identificaciones, producen conocimiento, generan pertenencia y se proyectan en el mundo” (p. 23). El texto presenta tres formas narrativas que se han presentado a lo largo de la historia humana: la *narrativa mítica*, hija de la dependencia de las primeras comunidades humanas de las condiciones que su contexto natural fijaban y determinaban las posibilidades de supervivencia, de allí el papel del mito en la explicación de los fenómenos que no son dominados; la *narrativa lógica o logocéntrica*, la que ha entronizado la relación causa-efecto como patrón explicativo de los fenómenos naturales y sociales; y en estas últimas décadas emerge una nueva narrativa, que

no es aún dominante, pero va en ese camino, la *narrativa relacional*, que es una mixtura de la narrativa logocéntrica con lógicas hipertextuales, audiovisuales y emocionales.

Lo que Peirone (2024) propone es explorar lo que llama “crisis de la narración” tomado como un “desencuentro epistémico con la sociedad informacional –entendida como el orden social emergente que resulta de las nuevas pautas de organización tecnosocial” (p. 19).

Hay, en este planteo, una relación estrecha, casi de constitución solidaria entre lo que el autor llama narrativa logocéntrica y escritura,

Es, para dimensionar su potencia, la matriz comunicacional sobre la que se montó el proyecto cultural de Occidente, y de cada uno de los géneros en que se desagregaron la sistematización, la propagación, la institucionalización y la reproducción de la episteme dominante. Se podría decir que la *paideia* fue la versión laica de la voz sin cuerpo que en las religiones monoteístas concentraba a la autoridad suprema y a la moral universal; pero en este caso, también, generó las condiciones de posibilidad: 1) para que los sujetos dicentes adoptaran la narrativa lógica como propia, y, posteriormente, 2) para que la reafirmaran a través de la escritura. (Peirone; 2024, pp. 89-90, cursiva propia)

La clave de esa apoyatura entre narrativa y escritura es cómo se desprende de la naturaleza por la disposición *lineal* de sus componentes. En la naturaleza las cosas coexisten de manera simultánea; en el *logoescritural*<sup>2</sup> que conforma el orden cultural, se impone la linealidad como artificio, con unidireccionalidad.

Esta linealidad remite a la idea de *secuencia*, de *serie*, una cosa detrás de otra, y con ello de *trayecto* o *trayectoria*. Peirone ve en esas nociones el embrión de una particularmente competente a partir de la Ilustración y, ya dominante una vez consolidado, el capitalismo: la idea de progreso. Con ello la historia, como narración, pero también como disciplina naciente, se estructura a partir de esa idea.

Esto mismo está indisolublemente ligado a relaciones de dominación, los Estados modernos también se nutren de esas mismas nociones:

Entrando en la modernidad, después de un largo período en el que las abadías acopiaron el conocimiento, la lectoescritura se convirtió en un instrumento de los Estados nacionales para: homogeneizar al ciudadano, formar (disciplinar) al trabajador que demandaba el capitalismo y desarrollar las ciencias positivas que proporcionan el dominio técnico de lo común. (Peirone, 2024, pp. 107-108)

La producción de la *narrativa logoescritural* son textos que en cada ámbito adquieren características particulares. Como decíamos anteriormente, en el caso de la escritura estatal, los textos son documentos que pueden ser informativos,

<sup>2</sup> Este término es propio; es una contracción a partir de los desarrollos de Peirone, él utiliza la idea de narrativa logocéntrica, como está dicho.

explicativos o normativos. Podemos entenderlos, por tanto, como piezas centrales en el dispositivo de poder y conocimiento de esta narrativa dominante.

Qué rasgos se pueden atribuir a esos textos, sean del tipo que sean, tomando las categorías de Peirone (2024): coherencia y desarrollo. En cuanto a la coherencia,

En el *sistema-logos*, en tanto que hablantes de una lengua, la unidad de sentido con la que más nos relacionamos es la palabra. (...) la palabra no tiene un significado cerrado. Por eso, componer una narración en la escritura alfabética requiere combinar y organizar palabras....de manera tal que logren una *estructura coherente*. (p. 172, cursiva propia)

La linealidad, como se dijo anteriormente, se halla en la línea de las nociones de trayecto, progreso, a la que se puede sumar esta otra de desarrollo: “un segundo requisito...*es mantener una línea que permita seguir el desarrollo de la narración...La linealidad es una metáfora instrumental que predispone a imaginar un principio y un fin* ( Peirone, 2024, p. 173, cursiva propia).

Alrededor de los textos se origina, entonces, una serie de procesos y disputas, que marcan particularmente los siglos XVIII, XIX y XX. Allí cobran sentido dos conceptos que Peirone toma de Vilém Flusser, “textoclasta” y “textolatría”, a saber, “el primero, para indicar el pensamiento fascista que idolatra las imágenes y busca abolir los textos por ingobernables; y, el segundo, para aludir a la idolatría de quienes experimentan, conocen y evalúan al mundo a través de los textos” (Peirone, 2024, p. 118). Así, entonces, se puede abordar la cuestión de la desventura de la escritura estatal a partir de esa tensión entre esos dos extremos que bien se afirman en ella o la niegan de la manera más rotunda.

## ¿Abandono de la escritura? ¿Abandono de la argumentación?

Ahora bien, resulta pertinente la interrogación acerca de cómo es que emerge esta nueva narrativa social si, como se vio, la narrativa logoescritural se hallaba fuertemente estabilizada tanto en el sentido social, esto es, como lógica de intercambio y estructuración de las relaciones en la sociedad, y también, solidariamente, en el sentido político, en tanto que el Estado no sólo aparecía en los últimos tres siglos como garante, sino también como promotor y productor de ella misma.

Peirone explica este pasaje, que aún está en curso, como un fenómeno endogenerado en el propio universo logocéntrico, en virtud del despliegue aumentado de las tecnologías de información y comunicación, en sintonía con las propias observaciones de Oszlak a las que se hizo referencia anteriormente.

Pero si vamos un poco hacia atrás, veremos que mientras el universo digital anabolizaba su musculatura mejorando el alcance y las potencialidades

del dispositivo logocéntrico, se produjeron dos trayectos sociotécnicos de internet que escalonaron y escalaron el rol de los usuarios, generando las condiciones de posibilidad para una nueva lógica relacional y el surgimiento de una narrativa social divergente. (Peirone, 2024, p. 137)

Peirone toma prestado el término de diseminación de Derrida para ilustrar el modo en que esa expansión se va produciendo, al decir, “se convirtió en el rasgo que caracteriza a la operatoria de la narrativa relacional, lo cual permitió el desarrollo de su impronta audiovisual, técnica, fragmentaria, efímera y rizomática” (Peirone, 2024, p. 143).

La narrativa emergente, entonces, se monta sobre ese rasgo, el de la diseminación y le suma otro, el de la multiplicidad<sup>3</sup>. Ello le da a esa narrativa, según Peirone, un carácter ocasional. Estas características sumadas comportan una “renuncia a la linealidad”, a la producción de series narrativas:

la socialización del protocolo de transferencia a través de la www convirtió al hipertexto en una nueva lógica del sentido, en la que –a diferencia de lo que ocurre desde el surgimiento de la escritura– *ya no hay linealidad*, sino multidireccionalidad y dimensiones conectadas; la adopción de la Web 2.0 generó una instancia de interoperabilidad basada en una ampliación de la interacción, en una vertiginosa producción de *contenidos no mediados* y en el robustecimiento de la cultura colaborativa. (Peirone, 2024, p. 138, cursiva propia)

Una narrativa con tales rasgos supone para el autor un paulatino abandono de la escritura, apoyada en la linealidad como fundamento,

por eso el desplazamiento de la cultura escrita a mano de una nueva matriz narrativa –en la que convergen la cultura audiovisual, la hipertextualidad y la multimedialidad– impacta en la vida cultural, educativa, política, jurídica y laboral que heredamos de la modernidad. (Peirone, 2024, p. 122)

Qué rasgos atribuir a esta nueva narrativa que abandona la escritura, según Peirone, a la ya explicitada ocasionalidad, se debe sumar la impulsividad y la ausencia de fundamentos y pruebas empíricas. Un disparo certero al corazón de la argumentación, que resigna el convencimiento por la estridencia:

Esto, sin ser la única causa, contribuyó fuertemente a propagar una *co-*

<sup>3</sup> Parece interesante consignar el hecho de que el término multiplicidad aparece también en el texto de Oszlak, bajo la figura de la “utopía de la multiplicidad”, esto es, la convivencia “armónica” de máquinas y humanos, enfrentada a la “distopía de la singularidad”, entendida como un estado de cosas en que el desarrollo (exponencial) de la inteligencia artificial gobierna por sobre cualquier consideración de los humanos. No se trata en el texto de Oszlak, de la caracterización de una narrativa, como en Peirone, pero sí de un rasgo cultural, lo que parece perfectamente asociable con esa noción.

*municación impulsiva*, confrontativa, nerviosa y estridente que propendía a: I) buscar golpes de efecto (...); II) discutir temas sensibles de manera enérgica (...) que *prescinden de fundamentos y naturalizan la falta de pruebas* o fundamentos sobre cualquier cosa que se diga. (Peirone, 2024, p. 157, cursiva propia)

Siguiendo el hilo de estas consideraciones se puede entrar en las derivaciones que proponemos como desventuras (y aventuras) de la escritura estatal y sus textos.

## El Estado en la era *emocional*

Con la misma libertad con que se ha trabajado en los epígrafes, se propone caracterizar este momento histórico a partir de uno de los rasgos destacados por Peirone respecto de la nueva narrativa emergente, reemplazando momentáneamente la descripción de Oszlak de lo exponencial.

Podrá afirmarse que, por provenir del discurso académico, este texto “sangra por la herida” (¿narcisista?) de aquello que, aparentemente se ha puesto en cuestión; y que además corre el riesgo de “hablarse a sí mismo”: “a lo largo del siglo XX, el dispositivo escritural que le había proporcionado autoridad al decir científico y legitimidad a la academia se volvió cada vez más endogámico” (Peirone, 2024, p. 189, cursiva propia).

Si se sigue el hilo que propone Peirone, no se puede más que reconocer que aquello que daña el tejido de las instituciones académicas no se agota allí, sino que implica un cuestionamiento más radical al orden político en que se ha desarrollado la vida de nuestros países desde el siglo XVIII: “el epítome de esa concepción y sus correspondientes disputas se alcanzó en el siglo XVIII, con el enciclopedismo y el modo en que la Revolución Francesa estructuró las bases organizativas y administrativas del Estado Moderno como un proyecto político-cultural” (Peirone, 2024, p. 195).

El capitalismo está cambiando, lo que hace pensar, incluso, que se está frente a otro sistema o régimen de dominación (vgr. “tecnofeudalismo”; Varoufakis, 2023). Como fuere, esto pone en tensión al conjunto de instituciones que forman parte del sistema, entre las que el Estado cumple un papel central, tal como se apuntaba en el comienzo de este texto:

De hecho, hoy el valor del conocimiento se ha relativizado frente a la capacidad de conectar y articular elementos que, sin importar su naturaleza, generan sentido, entendimiento y aprendizaje, pero que *no se condice con la estructura institucional de los Estados modernos*. (Peirone, 2024, p. 200, cursiva propia)

Pareciera que es posible decir que, de la mano de las transformaciones que apunta Peirone, ya no se trata de “soltar la lengua estatal”, al decir de Gambarotta,

sino de cortarla, enmudecer al Estado, ¿Cómo? Apostando a la impulsividad de la comunicación; a la ausencia de mediación de los contenidos que se producen; a la prescindencia de fundamentos y de mostración de pruebas; al abandono de la escritura con sus características de linealidad y coherencia, en suma, al desplazamiento total de la argumentación.

Se jugó en el comienzo con la frase freudiana de “la escritura es el lenguaje del ausente”. Se jugó, en efecto, porque se propuso una variedad de interpretaciones de esa frase, en relación con la presencia y ausencia del Estado.

En el final de la Introducción de *El Estado en la era exponencial*, Oszlak, habiendo planteado las coordenadas de lo que aparece en el horizonte de la era exponencial, hace una convocatoria que reintroduce al “ausente”, al decir:

El hecho es que para que las cosas ocurran de uno u otro modo, hay un actor social insustituible a la hora de propiciar, conducir, regular o impedir que se produzcan los impactos y consecuencias sociales del cambio tecnológico en ciernes. Ese actor es el Estado. (Oszlak, 2021, p. 26)

Su “convocatoria” es al Estado, sí, pero también a organizaciones sociales y políticas, que impidan el crecimiento de la desigualdad social y la dependencia tecnológica, no sólo respecto de los países centrales, sino también de las “poderosas empresas globalizadas que controlan el mercado de la ciencia y la innovación” (Oszlak, 2021, p. 26), una alianza política, como la que proponía Gambarotta entre poesía y política. Probablemente, en ese proceso, también esos mismos actores, Estado y organizaciones sociales y políticas, puedan encontrar las claves de una nueva escritura que no se desentienda de su función argumentativa, esto es, democrática, y quizás, con ello, su propia transformación y el pasaje de la desventura actual a una nueva (a)ventura.

## Referencias bibliográficas

- Dalmaroni, M. (2006), La providencia de los literatos: escritores argentinos y Estado durante la modernización (1888-1917). *Iberoamericana (Madrid)* 6 (21), 7-24. [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.9050/pr.9050.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.9050/pr.9050.pdf)
- Freud, S. (1996), *El malestar en la cultura, en Sigmund Freud Obras Completas, T III* Editorial Biblioteca Nueva.
- Gambarotta, M. (2024), *Literatura de Base*. Editorial Mansalva.
- Hood, C. Y Michael C. J. (1997), *La argumentación administrativa*. Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (2021), El Estado en la era exponencial. INAP.
- Peirone, F. (2024), El fin de la escritura. Fondo de Cultura Económica.
- Varoufakis, I (2023), Tecnofeudalismo. El sigiloso sucesor del capitalismo. Ed. Ariel

# Navigating the Global Magnitsky Act within U.S.–Latin America Relations

Recibido: 10/12/2024

Aceptado: 15/5/2025

## Navegando la Ley Global Magnitsky en las Relaciones entre Estados Unidos y América Latina

Alberto Maresca

<https://orcid.org/0009-0000-3697-8092>  
aa2689@georgetown.edu  
Georgetown University, Centro  
de Estudios Latinoamericanos.  
Washington, DC, Estados Unidos

### Abstract

The Global Magnitsky Act constitutes an important sanctions regime in the U.S.–Latin America relations. Together with the U.S. State Department's section 7031(c), recent years noticed Washington truly expanding its anti-corruption efforts worldwide, especially in Latin America. When sanctions are not activated for the U.S. interests but prosecute corrupt public officials, these sanctions can also have a positive impact. This work delves into the cases of Guatemala and Paraguay, two U.S. allies with the Former Presidents Jimmy Morales and Horacio Cartes –respectively– under Global Magnitsky sanctions. In spite of sanctions' legal and political limits, designations of Jimmy Morales and Horacio Cartes as significantly corrupted drove relevant changes in Guatemala and Paraguay. Nevertheless, these Latin American politicians may be able to perpetuate their presence in domestic politics. U.S. sanctions, initially reviewed through their legal frameworks, can partially help exclude corrupt politicians from high-ranking roles in Latin American politics.

**Keywords:** Global Magnitsky Act, Sanctions, United States, Latin America, Corruption

### Resumen

La Ley Global Magnitsky constituye un importante régimen de sanciones en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Junto con la sección 7031(c) del Departamento de Estado de Estados Unidos, en los últimos años se ha observado una verdadera expansión de los esfuerzos anticorrupción de Washington en todo el mundo, especialmente en América Latina. Cuando las sanciones no se activan en función de los intereses de Estados Unidos, sino que procesan a funcionarios públicos corruptos, estas medidas

también pueden tener un impacto positivo. Este trabajo profundiza en los casos de Guatemala y Paraguay, países tradicionalmente aliados de Washington cuyos expresidentes, Jimmy Morales y Horacio Cartes, están sancionados bajo la Ley Global Magnitsky. A pesar de los límites legales y políticos de las sanciones, las designaciones de Jimmy Morales y Horacio Cartes como significativamente corruptos impulsaron cambios relevantes en Guatemala y Paraguay. No obstante, estos políticos latinoamericanos podrían mantener su presencia en la política nacional. Las sanciones de Estados Unidos, revisadas inicialmente a través de sus marcos legales, pueden ayudar parcialmente a excluir a políticos corruptos de los altos cargos en la política latinoamericana.

**Palabras clave:** Ley Global Magnitsky, Sanciones, Estados Unidos, América Latina, Corrupción

## 1. Introducing Corruption and Human Rights in U.S.-Latin America Relations

U.S.–Latin America relations are multifaceted, covering various political, social, and economic issues. However, financial affairs have also been relevant throughout the complex history of the Western Hemisphere. Interconnection in the Americas means that most financial matters are a common denominator between North, Central, and South America. Corruption is an intrinsic deviation of finance, and Latin America has suffered from corrupt politicians and stakeholders since its inception. Even after the military *juntas*, scholars perceived that Latin American state apparatuses could have been prone to corruption despite an apparent democratization (O'Donnell, 1994; Yauri Miranda, 2016.)<sup>1</sup> It is worth outlining that the Cold War itself sparked financial intertwinements between the U.S. and Latin America. Booth (2020) argues that Washington's economic assistance to anti-communist dictatorships may undermine any future U.S. initiative to tackle corruption in Latin America. In general, Latin America's tendency toward corruption is as real as the U.S. use of this issue as a political tool to serve its own interests. Nevertheless, U.S. efforts to combat the longstanding malaise of Latin American corruption have a remarkable potential.

Whether for domestic or international purposes, Washington's foreign policy for Latin America almost always had fighting corruption on its agenda. In the Latin American context, intersections between corruption and crime, or the surrender of the former to the latter, received academic attention for the severe impact on human rights (Cardona et al., 2018), a negative relationship also denounced by the United Nations Human Rights Council (García Garmendia, 2018). These points might help in placing the Global Magnitsky Act in the space of a much-needed initiative, from the U.S. and Latin American

<sup>1</sup> Latin America's democratization is generally identified with the end of the Southern Cone dictatorships (Argentina, Brazil, Chile, Paraguay, and Uruguay), respectively in 1983, 1985, 1990, 1989, and 1985.

perspectives, to tackle corruption in its local, regional, and political dimensions. In regional terms, it is essential to acknowledge that corruption has long undermined democratic institutions and human rights across Latin America, challenging efforts toward transparency, justice, and accountable governance. Despite evident national and ideological interests lying behind this U.S. foreign policy instrument, the strategic deployment of the Global Magnitsky sanctions in Latin America reflects a partial shift in the U.S. engagement with the region, one that goes beyond traditional interventionism and includes financial and reputational pressure on key political figures.

Although President Trump's current foreign policy does not suggest a seeking of healthy U.S.–Latin America relations, this article explores the positive application and consequences of Washington's sanctions in two emblematic cases: Guatemala and Paraguay. Both countries are long-standing U.S. allies and share histories of institutional corruption and elite impunity, yet, they also illustrate different trajectories of how sanctions influence domestic political landscapes. In Guatemala, the case of the former President Jimmy Morales illustrates how sanctions and pressure, even without direct designation, can reshape political conditions and embolden reformist movements. In Paraguay, the comprehensive sanctioning of the former President Horacio Cartes demonstrates the capacity of Global Magnitsky tools to strike at the heart of powerful political and financial networks, even when such actors maintain formal political roles. By analyzing these two cases, this article evaluates the effectiveness, limitations, and unintended consequences of sanctions as a foreign policy mechanism in the Latin American context, ultimately reflecting on their potential to foster accountability and democratic renewal.

### **1.1. Rationale of the Global Magnitsky Human Rights Accountability Act**

Merging human rights with corruption is appropriate since it encompasses the rationale of the Global Magnitsky Act. In fact, the Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, passed by the 114th U.S. Congress in 2016, was enacted to “impose sanctions with respect to foreign persons responsible for gross violations of internationally recognized human rights, and for other purposes” (Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, 2016, p. 1.) With specific importance for the Latin American context, the Global Magnitsky Act included a clear provision on corruption to identify the foreign individual to be sanctioned:

Is a government official, or a senior associate of such an official, that is responsible for, or complicit in, ordering, controlling, or otherwise directing, acts of significant corruption, including the expropriation of private or public assets for personal gain, corruption related to government contracts or the extraction of natural resources, bribery, or the facilitation or transfer of the proceeds of corruption to foreign jurisdictions. (Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, 2016, § 3)

This provision follows previous attempts by Washington to codify its battle against human rights violations and corruption. The Global Magnitsky Act expanded at the world level the previous 2012 Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act, initially activated for the grave human rights abuses toward dissidents by the Russian Government. Finally, President Trump's Executive Order 13818 further enlarged, through executive powers, Global Magnitsky's leverage for sanctioning government officials involved in corrupt activities and human rights crimes (Congressional Research Service, 2021). Moreover, the Global Magnitsky Act led to other sanctioning tools that could be seen as complementary. In 2019, Section 7031(c) of the Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, which bans U.S. visas to human rights violators and corrupt public persons, was able to target individuals jointly with the Global Magnitsky Act. Therefore, this work asserts the importance, at least for Latin America, of the Global Magnitsky Act and its sanctioning leverage toward corrupt officials. The analysis shows how the collaborative powers triggered by the Global Magnitsky Act and Section 7031(c) successfully harmed corrupt politicians in countries considered U.S. allies: Guatemala and Paraguay. In these cases, sanctions prevented high-ranking politicians from running as Presidents or attempting re-election. Furthermore, political parties suffered the weight of having a sanctioned member.

## 2. Global Magnitsky's Sanctioning Impact on Central America

Guatemala is a considerable U.S. ally. The Central American nation pertains to the so-called Northern Triangle, a critical area for migration movements toward North America.<sup>2</sup> It is possible to identify the Jimmy Morales presidential term (2016–2020) as the pinnacle for sanctions inputs between the U.S. and Guatemala. Despite reaching the presidency with an anti-corruption narrative, Morales almost immediately started confrontations with the UN-promoted International Commission Against Impunity in Guatemala (CICIG), embracing instead traditional corrupt politicians across the infamous Pacto de Corruptos (Lazreg, 2018). President Morales' behavior rapidly got the attention of policymakers on Capitol Hill. In 2017, Representatives Eliot L. Engel (D-NY) and Ed Royce (R-CA) asked Secretary of State Rex Tillerson to use the Global Magnitsky Act for sanctioning corrupt Guatemalan officials, and also promoted a review of U.S. aid to Guatemala (House Foreign Affairs Committee, 2017). Norma Torres (D-CA), of Guatemalan heritage, was essential in advocating for sanctions on Jimmy Morales, due not only to the President's stands against CICIG but also for his illicit electoral campaign funding (InSight Crime, 2017). The Guatemalan issue escalated, with the 116th U.S. Congress going further in introducing the Guatemala Rule of Law Accountability Act, based on the Global Magnitsky Act, where:

<sup>2</sup> The Northern Triangle comprises Guatemala, Honduras, and El Salvador.

The President shall impose the sanctions described in subsection (b) on any foreign person who is a current or former official of the Government of Guatemala, or any foreign person acting on behalf of or in cooperation with an official of such Government, who has knowingly— (1) committed or facilitated significant corruption, money laundering, narcotics trafficking, or financing political campaigns with the proceeds of narcotics trafficking. (Guatemala Rule of Law Accountability Act, 2019, § 4)

The bill was only introduced, and Jimmy Morales —after terminating CICIG— did not receive sanctions designation. However, the Trump Administration's support for CICIG has been fundamental in keeping the UN body active in the Guatemalan territory at least until 2019 despite Morales' attacks (Congressional Research Service, 2019b). At the same time, although the Global Magnitsky Act could not reach the head, it targeted the arms of Guatemala's corrupt system. Gustavo Adolfo Alejos Cambara, Felipe Alejos Lorenzana, and Delia Bac Alvarado —personalities close to President Morales or members of the Guatemalan Congress— were sanctioned under the Global Magnitsky Act and 7031(c) as well (U.S. Department of State, 2021). Guatemala's current President, Bernardo Arévalo, won the 2023 elections through a popular platform fashioned upon anti-corruption and anti-elite postures (Perelló, 2024), erasing ties with Morales and other corrupt politicians. Without sanctioning Morales' inner circle, it would have been extremely difficult, for President Arévalo, to challenge traditional Guatemalan parties. Finally, the Global Magnitsky's shadow still follows Morales. Guatemalan judges are trying to strip Morales of his immunity in order to prosecute him for corruption, electoral fraud, and the CICIG's troubles (AP News, 2021). The Global Magnitsky Act has contributed to a radical transformation in Guatemalan politics, even without directly affecting, yet, Jimmy Morales.

### **3. Paraguay: Global Magnitsky Against Horacio Cartes**

The relationship between Paraguay and the Global Magnitsky Act is peculiar for two main reasons. The sanctioning regime circulates around a special subject: Former President Horacio Cartes, potentially the most influential individual in today's Paraguay. Moreover, as described elsewhere, the level of alliance between Asunción and Washington is remarkably high, to the point that the U.S. effectively influences Paraguayan domestic politics (Maresca & Martínez Cabrera, 2024). In this case, sanctions faced the difficulty of targeting a politician who was extremely popular, powerful, and a nationally recognized figure from a country historically aligned with the U.S. For instance, Alfredo Stroessner's dictatorship (1954–1989) depended on U.S. support and crumbled once the Reagan Administration pressured it (Mora, 1995). It can be asserted that, unlike Guatemala with Jacobo Árbenz, Paraguayan leaders never defied the U.S. throughout the

Cold War.<sup>3</sup> The political uniqueness of Paraguay's partial democratization impacts sanctions as well. The Partido Colorado, Stroessner's party, won the first elections after the dictatorship, continuing a non-alternation political system (Rodríguez, 2004) and authoritarian tendencies (López, 2012). These structural complexities remain true for Paraguay until now. Sanctions were imposed on Paraguay in light of Horacio Cartes' presidential term (2013–2018). During this period, Cartes allegedly bribed Partido Colorado members with approximately \$10,000 to ensure his 2013 electoral victory (Stefanoni, 2023). Cartes received a comprehensive sanctioning package, composed of a visa ban under 7031(c) and sanctions under the Executive Order 13818 related to the Global Magnitsky Act. Furthermore, U.S. sanctions targeted Vice President Hugo Adalberto Velázquez Moreno and the Former President's businesses, listed as Specially Designated Nationals (SDNs): Tabacos USA Inc., Bebidas USA Inc., Dominicana Acquisition S.A., and Frigorífico Chajha S.A.E. (U.S. Department of the Treasury, 2023). Secretary of State Anthony Blinken commented on Cartes' designation, recognizing the former president's economic and political leverage in the Paraguayan State, as well as his leadership of the Partido Colorado (U.S. Department of State, 2023).

Geopolitically, the application of the Global Magnitsky Act to Paraguay could unleash perilous evolvments. Paraguay is the only South American country that recognizes Taiwan over the People's Republic of China, being a foreign policy feature welcomed by Washington (Congressional Research Service, 2017). One might claim that targeting Cartes demonstrates that U.S. sanctions can, indeed, follow ethical and criminal reasons, regardless of the national interest or international affairs. As a wealthy entrepreneur with solid ties to the U.S., the Global Magnitsky Act obliged Cartes to reduce businesses and restructure his financial organization, with the freezing of U.S. assets and bank accounts. More importantly, the initial provisions of Section 7031(c) were an essential starting point to investigate, besides public corruption, the criminal activities of Horacio Cartes that will ultimately open room for the enforcement of the Global Magnitsky Act. It is worth outlining the dimensions of Cartes' illicit practices. Paraguay's borders are marked by extreme porosity and insufficient control of activities such as trafficking and money laundering. In particular, the Triple Frontier—shared by Paraguay, Argentina, and Brazil—represents a hotspot for South America's drug movements. The economic interests in the Triple Frontier extend beyond Latin America. By way of illustration, Ciudad del Este, located on the Paraguayan border side, hosts a large Arab community that has been studied for its connections with Hezbollah (Alvino da Silva, 2018).

Logically, Hezbollah's presence or financial activism in South America is a source of concern for the U.S. The introduction of 7031(c) on Cartes fostered investigations on illicit trade in Paraguay, reaching a surprising conclusion: the U.S. found that Horacio Cartes benefited from links with Hezbollah (Soler, 2024), therefore with knowledge of the group's presence on Paraguayan soil and

<sup>3</sup> Jacobo Árbenz was President of Guatemala between 1951 and 1954, overthrown by a CIA-backed golpe because of his nationalization projects.

eventually personal economic interests. The Hezbollah connection was a perfect push for moving toward Global Magnitsky's broader sanctions on Horacio Cartes and his Vice President. Generally, the entire story of Cartes' sanctions could serve as an example of tenacious investigative work from Washington. During his initial times, Cartes was believed to be an underdog in Paraguayan politics, whose entrepreneurial background did not represent a problem for the U.S.-Paraguay relations. Nevertheless, the Office of Foreign Assets Control (OFAC) closely followed Cartes' activities in spite of the prior trust granted, by the White House, to the Paraguayan millionaire. Paradoxically, most of the criticism came from the U.S. rather than Paraguay. Cartes' illicit trading, mainly involving tobacco, was a very well-known fact in South America. Treasury waited four years after Cartes left the presidency before activating the Global Magnitsky Act, after which sanctions escalated from State Department's visa ban to OFAC's SDN list and assets freezing (Saady, 2024). Nonetheless, despite it was forbidden by the Paraguayan Constitution, Cartes advocated for an amendment to seek re-election. Due to the Partido Colorado's hegemony, Cartes pushed for constitutional changes to extend his presidential term, causing ferocious protests and opposition by the Paraguayan people (Última Hora, 2019; El Nacional, 2024). After the Treasury's designation, Cartes resigned from high-ranking posts in Paraguay's executive branch. At the same time, the current President Santiago Peña is a Partido Colorado affiliated and a Cartes protégé. Sanctions did not prohibit Cartes from serving as the Partido Colorado chair, which is currently holding. Whether the party's leadership means a re-eligibility for Horacio Cartes or not is debatable. The reality is that Cartes cannot return to Paraguay's presidency, although his party might have re-proposed a re-election amendment, and his public appearances vastly diminished after the Global Magnitsky designation.

Political corruption did not leave Paraguay, but there are no remaining possibilities for U.S. sanctions. Paraguay's situation offers some problematic analogies with Albania. In 2018, Member of Parliament Tom Doshi was sanctioned by the State Department with 7031(c) because of corruption (U.S. Department of State, 2018). Tom Doshi presided over the Social Democratic Party of Albania and was a member of the Socialist Party of Albania previously. The latter is the party of the current Albanian Prime Minister, Edi Rama. Sanctions affected the individual, but the party and its corrupt links perpetuated. The sanctioning tool cannot solve widespread corruption in many political systems, so parties or politicians may continue their path if governments allow them to do so.

#### **4. Conclusions and Policy Recommendations**

Sanctions are tools, and as such, they have limits in jurisdiction, scope, and leverage. The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act provides an essential framework to punish public officials involved in corruption and human rights violations. It is not unreasonable to state that if a government officer is corrupted, he or she is already acting against human rights. The collaboration

among the State Department, with Section 7031(c); the OFAC, with the Global Magnitsky Act; and the U.S. President, with Executive Order 13818 forms an extraordinary capacity to target individuals worldwide. The Latin American cases of Guatemala and Paraguay show common traits. The Global Magnitsky Act, when complemented by Section 7031(c), effectively impacts the political life of a corrupt individual or terminates the related party's dominance, as occurred with Jimmy Morales. In Paraguay, sanctions against Horacio Cartes harmed his financial and political influence, contributing to avoid his perpetuation in the presidency despite attempts to introduce re-election via constitutional amendment. Nevertheless, corrupt politicians may still find ways to occupy public roles or remain politically active through second-tier positions, such as party chair. Generally, it is safe to claim that the Global Magnitsky Human Rights Accountability Act and Section 7031(c) provide a powerful, though not all-encompassing, set of tools to confront transnational corruption and human rights abuses. The case studies of Guatemala and Paraguay demonstrate that while the application of these instruments has jurisdictional and political limits, it can substantially influence domestic political landscapes and constrain the actions of corrupt elites. In both countries, the imposition or threat of sanctions altered the above-mentioned political trajectories.

In Guatemala, although Jimmy Morales himself avoided direct designation, members of his inner circle were targeted. This weakened the broader network of corruption that had supported his administration, helping pave the way for a reformist president like Bernardo Arévalo to emerge. In Paraguay, Horacio Cartes, a dominant political and economic figure, was subjected to sanctions that significantly curtailed his financial reach and personal freedom to maneuver. These actions undermined his efforts to perpetuate control through attempts at constitutional amendments and re-election. However, these examples also reveal the resilience of entrenched political systems, as the cases of both Morales and Cartes, who retained a degree of political relevance even after sanctions. Morales continued to exert influence indirectly, while Cartes maintained formal leadership of the ruling Partido Colorado.

This underscores the structural limitations of sanctions that target individuals but leave broader institutional networks intact. Sanctions alone cannot dismantle deeply rooted systems of political patronage or eliminate corruption from party structures, particularly when domestic legal and institutional frameworks remain weak or compromised. Despite these limitations, the symbolic and strategic value of the Global Magnitsky sanctions is considerable. They signal a strong international commitment to accountability and challenge the impunity often enjoyed by high-ranking officials. The case of Cartes, in particular, illustrates that U.S. sanctions can transcend narrow strategic interests, such as Paraguay's diplomatic support for Taiwan, and instead reflect a commitment to normative principles like transparency and human rights.

To improve their efficacy, sanctions policy may aim to address entire networks rather than isolated figures, due to coordinating sanctions with regional or international partners would enhance their legitimacy and effectiveness.

Additionally, linking sanctions to positive incentives, such as support for governance reform or civil society, can generate lasting changes. Moreover, clear communication about the rationale behind sanctions and expected outcomes would further strengthen their impact, reducing the perception of politically motivated interference. If Washington, as occurred in Guatemala and Paraguay, uses sanctions regardless of its foreign policy interests and without an imperialist attitude toward Latin America, the results can be truly remarkable. In this sense, Global Magnitsky sanctions are not a cure-all for corruption, but when strategically deployed, they can be powerful tools for political accountability. Their influence extends beyond punitive measures to shaping political incentives, limiting the ambitions of corrupt actors, and opening space for reformist leadership.

## References

- Alvino da Silva, M. (2018). The Triple Frontier Again: The Terrorism Nexus and What Has Changed in the Argentinian, Brazilian, and Paraguayan Borderland Since 2001. *Mural Internacional*, 9(2), 175–181. <https://doi.org/10.12957/rmi.2018.39969>
- AP News. (2021, April 21). *Guatemala Prosecutors Pursue Ex-President Jimmy Morales*. <https://apnews.com/article/latin-america-jimmy-morales-guatemala-f20df6152afc7fd688ddb303bec2562e>
- Booth, T. (2020). The Global Magnitsky Act: U.S. Leadership or Lip Service in the Fight against Corruption? *Journal of Global Rights and Organizations*, 11, 1–34. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/jgro11&div=2&cid=&page=>
- Cardona, L. A., Ortiz, H., & Vázquez, D. (2018). Corruption and Human Rights: Possible Relations. *Human Rights Quarterly*, 40(2), 317–341. <https://dx.doi.org/10.1353/hrq.2018.0017>
- Congressional Research Service. (2017). *Paraguay: In Brief* (No. R44936). <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44936/4>
- Congressional Research Service. (2019). *Guatemala: Political and Socioeconomic Conditions and U.S. Relations* (No. R42580). <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42580>
- Congressional Research Service. (2021). *The Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* (No. R46981). <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46981/5>
- El Nacional. (2024, November 3). *Reelección presidencial en Paraguay: una larga historia de intentos fallidos*. <https://elnacional.com.py/politica/2024/11/03/reeleccion-presidencial-en-paraguay-una-larga-historia-de-intentos-fallidos/>.
- Garcandía Garmendia, R. (2018). Euro-Latin-American Cooperation Against Corruption and its Impact on Human Rights. *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 20(40), 605–629. <https://dx.doi.org/10.12795/araucaria.2018.i40.25>
- Global Magnitsky Human Rights Accountability Act, S.284 (2016). <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/284/text>
- Guatemala Rule of Law Accountability Act, H.R.1630 (2019). <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/1630/text>
- House Foreign Affairs Committee. (2017, October 17). *Engel, Royce Call for Guatemala Visa Bans and Review of U.S. Assistance*. <https://democrats-foreignaffairs.house.gov/2017/10/engel-royce-call-guatemala-visa-bans-and-review-us-assistance>
- InSight Crime. (2017, October 18). *US Sanctions Loom as Battle Over Guatemala Anti-Graft Efforts Continues*. <http://insightcrime.org/news/us-sanctions-loom-as-battle-over-guatemala-anti-graft-efforts-continues/>
- Lazreg, N. (2018). Un cierto aire de déjà-vu en Guatemala: La lucha contra la corrupción en el centro de una nueva crisis política. *Les Études du CERI*, 233/234, 39–44. <https://doi.org/10.25647/etudesduceri.233-234.06.esp>
- López, M. (2012). Paraguay: de la transición a la democracia (1989-2008). Un abordaje normativo-electoral. *Espacio Abierto*, 21(2), 207–225. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/espacio/article/view/1697>
- Maresca, A., & Martínez Cabrera, F. F. (2024). La política exterior del Paraguay frente a la dependencia y al orden internacional multipolar. *Política Internacional*, 4, 66–76. <https://doi.org/10.5281/zenodo.13856883>
- Mora, F. O. (1995). Poder duro y poder blando: la influencia en las relaciones Estados Unidos-Paraguay. *Foro Internacional*, 35(2), 219–261. <https://www.jstor.org/stable/27738511>
- O'Donnell, G. A. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55–69. <https://dx.doi.org/10.1353/jod.1994.0010>
- Perelló, L. (2024). Las elecciones generales de Guatemala de 2023: ¿El comienzo de una nueva primavera? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 33, 1–16. <https://doi.org/10.26851/rucp.33.6>
- Rodríguez, J. C. (2004). Paraguay: la transición sin alternancia. *Política. Revista de Ciencia Política*, 42, 249–280. <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/55541>
- Saad, B. (2024, September 2). Ex-Paraguay Prez Finds Himself on Wrong Side of US Power. *Responsible Statecraft*. <https://responsiblestatecraft.org/horacio-cartes-sanctions/>
- Soler, L. (2024). The Metamorphosis of the Paraguayan Right. *NACLA Report on the Americas*, 56(1), 71–77. <https://doi.org/10.1080/10714839.2024.2323403>
- Stefanoni, P. (2023). Política y geopolítica en las elecciones paraguayas. *Análisis Carolina*, 8, 1–13. [https://doi.org/10.33960/AC\\_08.2023](https://doi.org/10.33960/AC_08.2023)
- Última Hora. (2019, June 11). *Cartes reconoce que fue un error buscar su reelección vía enmienda*. <https://www.ultimahora.com/cartes-reconoce-que-fue-un-error-buscar-su-reeleccion-via-enmienda-n2824962>

- U.S. Department of State. (2018, April 16). *Public Designation of Tom Doshi Under Section 7031(c) of the FY 2017 Consolidated Appropriations Act*. [Media Note]. <https://2017-2021.state.gov/public-designation-of-tom-doshi-under-section-7031c-of-the-fy-2017-consolidated-appropriations-act/>
- U.S. Department of State. (2021). *Section 353 Corrupt and Undemocratic Actors Report*. <https://www.state.gov/reports/section-353-corrupt-and-undemocratic-actors-report/>
- U.S. Department of State. (2023, January 26). *Sanctioning Senior Paraguayan Officials for Corruption*. [Press Statement]. <https://2021-2025.state.gov/sanctioning-senior-paraguayan-officials-for-corruption/>
- U.S. Department of the Treasury. (2023, January 26). *Treasury Sanctions Paraguay's Former President and Current Vice President for Corruption*. [Press Release]. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1221>
- Yauri Miranda, J. R. (2016). Criminalidad y desajustes de las políticas de seguridad: un panorama de América Latina del post-Guerra Fría. Inguruak. *Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, 61, 97–120. [https://www.researchgate.net/publication/350813187\\_Criminalidad\\_y\\_desajustes\\_de\\_las\\_politicas\\_de\\_seguridad\\_publica\\_un\\_panorama\\_de\\_America\\_Latina\\_del\\_post-Guerra\\_Fria](https://www.researchgate.net/publication/350813187_Criminalidad_y_desajustes_de_las_politicas_de_seguridad_publica_un_panorama_de_America_Latina_del_post-Guerra_Fria)